

**Е. Гвоздева**

# Высший слой российского чиновничества: автопортрет

*Если вам приснился какой-то чиновник, это, как правило, не сулит ничего хорошего. Давать чиновнику деньги во сне – к ущербу наяву; спорить с ним – к большим неприятностям...*

Астрологический сонник ([www.myastro.ru](http://www.myastro.ru))

Современная российская бюрократия представляет собой крайне привлекательный объект для исследования. Наверное, трудно найти столь же многочисленную категорию россиян, которую наши сограждане не только не ассоциируют с “народом”, а, наоборот, активно ему противопоставляют.

Как правило, представления о чиновниках складываются у россиян из непосредственного опыта общения с ними в разных инстанциях, а также из сюжетов СМИ. При этом портрет госслужащего, формирующийся в сознании российского обывателя, мягко говоря, не изобилует положительными характеристиками. Хотя далеко не все статьи и репортажи о российских чиновниках, проходящие в газетах и на телевидении, имеют обличительную направленность, да и на местах нашим согражданам доводится сталкиваться с доброжелательными, добросовестными и бескорыстными представителями исполнительной власти, у большинства россиян чиновник ассоциируется с неизбежной бумажной волокитой, вымогательством денег и полным пренебрежением к нуждам просителя.

Примерно та же ситуация наблюдается при анализе результатов социологических исследований, посвященных российской бюрократии. Хотя в массиве любого исследования всегда присутствует определенный (как правило, небольшой) процент положительных и нейтральных высказываний о чиновниках и их деятельности, общей картины он не меняет: в массовом сознании доминирует представление, что российское чиновничество – сплошь коррупционеры, взяточники и вообще люди, озабоченные исключительно собственным благополучием<sup>1</sup>.

Если на местном уровне с представителями исполнительной власти сталкиваться приходится едва ли не всем, то высокопоставленный чиновник, как правило, – фигура для обывателя почти недоступная. Хотя чисто теоретически каждый гражданин имеет возможность обратиться к чиновнику любого уровня



<sup>1</sup> См. материал С. Климовой в этом номере журнала.

через службы, занимающиеся рассмотрением обращений населения (такие существуют практически в каждой структуре исполнительной власти), в действительности этим каналом пользуются лишь единицы, а образ представителя “властной элиты” складывается у наших сограждан главным образом под влиянием СМИ.

Данная статья основана на материалах исследования российской бюрократии, проводимого группой исследователей<sup>2</sup> на базе ИЭ РАН. Исследование еще не завершено, на настоящий момент в его рамках проведено 30 глубинных интервью с представителями структур федеральной и региональной исполнительной власти, занимающих (или занимавших) управленческие позиции среднего и высшего уровня, то есть принадлежащих к категории “властной элиты”.

Эти интервью позволяют взглянуть на современную российскую бюрократию “изнутри”, рассмотреть механизмы и принципы ее функционирования – какими их видят сами чиновники, составить представление о групповой идентичности данной категории, ее нормах и ценностях.

## Чиновники обычные и чиновники высокопоставленные

Опросы населения, проводимые ФОМом, свидетельствуют о том, что россияне относят к чиновникам практически всех наемных работников, обладающих хоть какими-то властными полномочиями: “...и паспортистку из ЖЭКа, и президента страны” [Шамсеева. 2004]. В то же время чиновники в представлении российских граждан не являются однородной массой. “Существует определенная разница в восприятии чиновников высшего звена федеральных органов управления и всего остального чиновничества” [Шамсеева. 2004].

Как правило, речь идет скорее об интуитивном разграничении данных категорий: исследователи, к примеру, обращают внимание на то, что респонденты по-разному оценивают работу “чиновников вообще” и “высших государственных служащих”. Так, обсуждая представителей чиновничества в целом, участники групповых дискуссий, проведенных ФОМом, высказывались в их адрес исключительно негативно. В то же время, отвечая на вопрос: “Как Вам кажется, чиновники федеральных органов управления в целом работают хорошо, удовлетворительно или плохо?”, примерно треть респондентов (35%) назвали их работу удовлетворительной, а 3% – “хорошей” [Шамсеева. 2004].

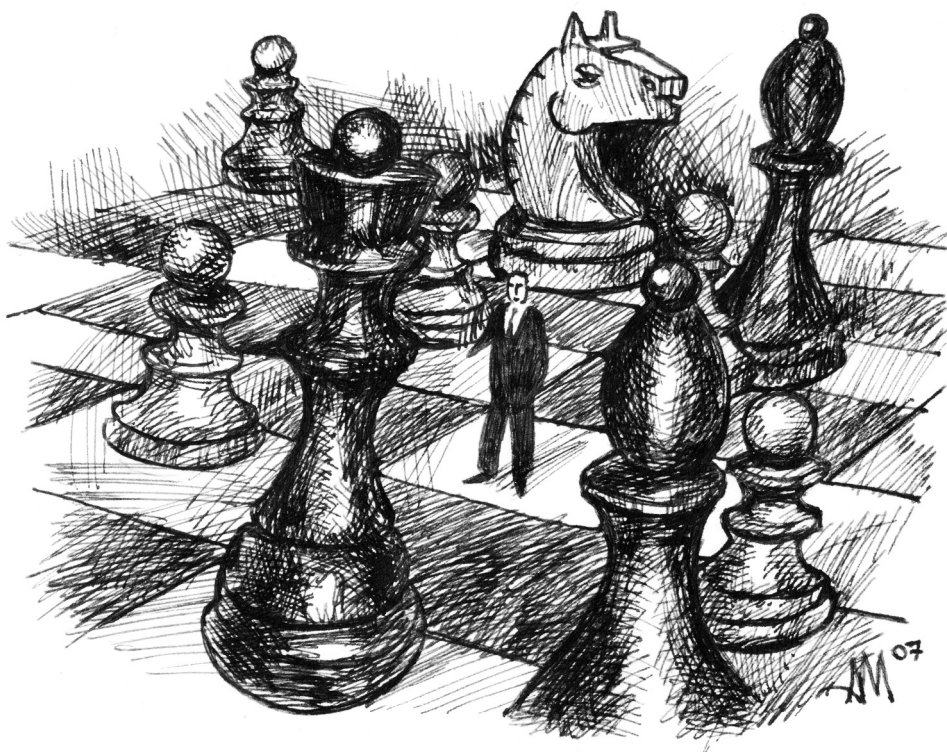
Где проходит граница между “обычными чиновниками” и “властной элитой”?

### Где проходит граница между “обычными чиновниками” и “властной элитой”?

Если в представлении российских граждан деление чиновников на “обычных” и “высших” весьма условно, то сами представители исполнительной власти проводят эту границу достаточно четко. Проанализировав высказывания участников нашего исследования, можно сделать вывод, что на федеральном

<sup>2</sup> Антон Олейник (координатор проекта, ИЭ РАН и Университет “Мемориал”, Канада), Светлана Глинкина (ИЭ РАН), Евгения Гвоздева, Наталья Апарина (Кемеровский ГУ), Карин Клеман (ИС РАН), Галина Медведева (Социологический институт РАН).

*Россияне относят к чиновникам практически всех наемных работников, обладающих хоть какими-то властными полномочиями*



уровне она проходит примерно на рубеже должностей “начальник отдела” и “замдиректора департамента” федерального министерства<sup>3</sup>.

Без упоминания о подобной границе не обошлось обсуждение практически ни одного сюжета, но наиболее подробно респонденты описывали ее, анализируя возможности вертикальной мобильности чиновников. Подавляющее большинство опрошенных в той или иной форме высказывали мнение, что возможности карьерного роста для рядовых сотрудников заканчиваются на должности начальника отдела. Если двигаться по карьерной лестнице в рамках одной структуры исполнительной власти, то подняться выше практически невозможно: как правило, на более высокие позиции люди приходят со стороны – из других структур исполнительной власти или же вообще из бизнеса.

*“Некая грань идет на уровне начальника отдела... где-то – чуть выше, где-то – чуть ниже... То есть человек со стороны, будучи никем, может дорасти до уровня заместителя начальника отдела, но выше, хоть тресни, он не пойдет. Выше – это уже личные, политические и прочие договоренности... Я при этом не исключаю, что человек может прийти в государственные структуры “со стороны”, а потом стать “чьим-то”, тогда его тоже будут тянуть. Но если он остался “ничьим”, то начальник отдела – это предел”* (заместитель начальника отдела федерального агентства).

*“Интервьюер: До какого уровня добираются люди, которые строят карьеру с низшей должности?”*

<sup>3</sup> К сожалению, в общем массиве полученных данных количество интервью с представителями региональной исполнительной власти пока невелико, поэтому невозможно делать заключения о том, где, по мнению респондентов, проходит граница между “вышей” и “рядовой” бюрократией на региональном и местном уровнях.

*В рамках одной структуры федеральной исполнительной власти подняться выше должностей “начальник отдела” и “замдиректора департамента” министерства практически невозможно — на более высокие позиции приходят люди со стороны*

Респондент: *Максимум — до начальника отдела... А вырасти, чисто теоретически, он может, конечно, до бесконечности, а практически — до замдиректора департамента, не больше... Директор департамента — это уже совсем другое* (начальник отдела федерального министерства).

*“Исходя из своего опыта и из опыта других, я вывел: не имеет смысла приходить на низкие должности. Нужно сразу же... идти на должность... ну, понятно, если не директора департамента, то как минимум — начальни-*

*ка отдела, а лучше — замдиректора департамента...”* (бывший директор департамента федерального министерства).

Подобную “кадровую непроходимость” участники интервью склонны объяснять тем, что должности, начинающиеся после данного рубежа, предполагают другой уровень ответственности и другой уровень компетенции.

*“По сути дела, с этого уровня замначальника управления начинается политическое принятие решений”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*“Уровень принятия решений другой, другой уровень компетенции, уровень ответственности... качественно другой...”* (заместитель руководителя федеральной службы).

*“Начальник отдела становится сильно ограниченным, это заметно. Человек, будучи замначальника департамента, ку-*

*рирует несколько направлений — у него развивается системность мышления. Если ты слушаешь человека, то сразу можно определить: или он из той части — начальник отдела или ниже, или из другой — директор департамента и выше”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

Как следствие, человек, обладающий качествами, необходимыми на обсуждаемых высоких постах, — умением ориентироваться в политической ситуации, системным мышлением, высоким уровнем ответственности, по мнению опрошенных, не может быть выращен в своей среде и должен быть приглашен со стороны.

### **Рядовые чиновники ходят поодиночке, высокопоставленные — командами**

По свидетельству участников интервью, понятие “команда” как феномен групповой кадровой мобильности появляется только на уровне властной элиты. Если рядовые чиновники переходят с должности на должность поодиночке, то крупный управленец ведет за собой сразу нескольких начальников более низкого уровня.

*“Команда, по моим наблюдениям, — это максимум 3–4–5 человек... Ну, они начальники, вот они и перемещаются. Но, опять же, сложно взять и поменять всю команду в какой-то системе... Поэтому... ну да, команда, как та... Да, это тоже определенная замкнутость...”* (начальник отдела федерального министерства).

Интервьюер: *А на каком уровне команды начинают играть какую-то роль?*

Респондент: *Когда человек в самом низу находится... в этом просто нет потребности! Ну, я бы сказал, что... ну... по-старому или по-новому?*



*По-новому – на уровне директора департамента, по-старому – на уровне простого замминистра – это до фрадковской реформы*” (директор департамента федерального министерства).

*“А что касается самой команды, то понятно, что в первую очередь это – конечно, если брать министерские структуры... – министры, их замы и директора департаментов, начальники ключевых отделов или структурных подразделений...”* (начальник отдела федерального агентства).

Появление команд на уровне высшей бюрократической элиты респонденты склонны объяснять чисто практической необходимостью: на этом уровне более важную роль начинают играть межличностное доверие и общность интересов. Примечательно, что членов подобных команд сами респонденты очень часто называют “единомышленниками”.

*“Собственно, командой являются единомышленники...”* (заместитель руководителя федеральной службы).

*“Это же рынок очень специфический, и нужны, с одной стороны, понятно, некие квалификации, с другой стороны, нужно, чтобы человек был абсолютно проверенный, лояльный и т. д. То есть принцип команды здесь абсолютно точно применялся”* (директор департамента федерального министерства).

*“Да, вот такая команда у меня есть... Ну в каком смысле она у меня есть? В том смысле, что я доверяю каждому из своих заместителей”* (глава муниципального образования).

При этом, как свидетельствуют высказывания участников интервью, при подборе команд зачастую принципиальное значение имеет именно лояльность сотрудника, а не его стаж, уровень компетенции и прочие профессиональные характеристики.

*“Здесь вопрос долгосрочного доверия... Какой бы ни был хороший другой человек по профессиональным качествам, но если есть человек, которому ты доверяешь больше, ты можешь пожертвовать профессиональными качествами, по крайней мере частично, и меняешь их на такую долгосрочную лояльность, что этот человек тебя не сдаст и не подведет... Это же... ну, действительно, законы выживания-то волчьи, выживание в этой бюрократической системе очень непростое и можно идти только командами, а команды строятся на основе каких-то очень долгосрочных отношений...”* (директор департамента федерального министерства).

Высокая степень доверия, столь необходимая для работы на высоких постах в структурах исполнительной власти, по мнению респондентов, возникает только с годами, поэтому зачастую членами одной команды становятся чиновники, которых объединяет “общее прошлое” – совместная работа либо учеба.

*“Модель такая: все были в некотором равном младшем состоянии, были когда-то более или менее между собой <равны>... и когда один повышает-ся, большую часть он, конечно, тянет за собой... Это значительно облегчает ему принятие решений... Это как бы опыт предшествующей деятельности”* (начальник отдела городской структуры исполнительной власти).

*Понятие “команда” как феномен групповой кадровой мобильности появляется только на уровне властной элиты, когда начинают играть более важную роль межличностное доверие и общность интересов*

*“Командный принцип в бюрократии – рука руку тянет... Принимают на работу проверенных и близких людей, а близкие люди – это, естественно, с кем ты был близок до этого... Поэтому это очень часто географический принцип...”* (директор департамента федерального министерства).

При этом многие респонденты считают подобные принципы подбора сотрудников вполне оправданными и объясняют их использование интересами дела. Так, по их мнению, работа в команде земляков или однокурсников позволяет, в частности, оптимизировать и упростить многие формально необходимые процессы согласований.

*“Вот такой именно командный режим работы... ну, вот для работы это очень полезно, потому что даже все согласования проводятся... ну, вот зашел в кабинет и завизировал, не доказывая ничего и не собирая совещания...”* (начальник отдела федерального министерства).

### Чем привлекательна госслужба?

Несмотря на то что слово “чиновник” у подавляющего большинства населения вызывает исключительно негативные ассоциации, престижность работы на госслужбе, особенно среди молодежи, по данным различных исследований, относительно высока. Так, к примеру, согласно результатам исследования, проведенного ИС РАН, “о желании работать государственными служащими в системе управления заявляют половина опрошенных студентов... наиболее активно желают стать госслужащими самые молодые – 36,5% представителей группы до 25 лет” [Бюрократия и власть в новой России. 2005].

В чем же заключается привлекательность работы чиновника? По мнению участников нашего исследования, уровень окладов рядовых работников российской госслужбы не может являться значимым мотивирующим фактором:

*“Тот уровень зарплат, который сохраняется, – он, по сути, не позволяет нормально существовать. Ты должен либо брать взятки, либо это долж-*

*на быть тетечка предпенсионного возраста, которой все равно, лишь бы до пенсии дотянуть... Либо это могут быть только-только закончившие выпускники, которые набираются опыта, чтобы потом, опять же, свалить”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*“Поскольку начальников в любом случае меньше, чем подчиненных, а жить на зарплату подчиненного невозможно, то большинство рано или поздно уходит”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*“Ни для кого не секрет, что, несмотря на все эти якобы повышения заработной платы, зарплата чиновника – это тьфу, полный ноль... Здесь я не беру высший состав, где зар-*

*плата более-менее выходит на уровень прожиточного минимума”* (начальник отдела федерального агентства).

Практически все участники интервью упоминают о том, что у высших чиновников оклад значительно выше, нежели у рядового сотрудника госслужбы. При этом большинство участников интервью, отвечая на вопрос: “Почему Вы для себя выбрали государственную службу?”, подчеркивают, что заработная плата

*Несмотря на то что слово “чиновник” у подавляющего большинства населения вызывает исключительно негативные ассоциации, престижность работы на госслужбе, особенно среди молодежи, относительно высока*

отнодь не является для них мотивирующим фактором. Напомним, что в данном исследовании принимали участие чиновники, занимающие достаточно высокие позиции в структурах исполнительной власти.

*“А чего ради мы здесь работаем? Ну не ради денег же... Вот когда я вернулся сюда на работу... я в заработной плате потерял где-то в пять раз... Как председатель правления банка я получал... ну, грубо, 5000 долларов, а сюда я пришел на 1000 долларов”* (глава муниципального образования).

*“Ну... тут, понятно, деньги небольшие, ну, хотя с точки зрения народонаселения Российской Федерации у меня деньги достаточно приличные.*

*То есть понятно, что на рынке внесударственной службы можно зарабатывать гораздо больше...”* (заместитель руководителя федеральной службы).

Главным мотивом работы на госслужбе является получение **опыта и связей** – это мнение в той или иной форме высказывалось практически всеми участниками интервью.

*“В тех условиях, которые у нас есть на сегодняшний день, госслужба – это лучшая школа жизни”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*“Основной приход людей – это получить опыт... причем даже не столько опыт госслужбы, сколько просто запись в трудовую книжку и получить определенный род контактов...”* (начальник отдела федерального агентства).

Следует заметить, что, говоря о связях, респонденты подразумевают контакты не столько в структурах госслужбы, сколько в бизнес-сообществе.

При этом, как отмечают опрошенные, те, кто руководствуется данными мотивами, планируют проработать на госслужбе не более двух-трех лет с тем, чтобы потом уйти на более высокооплачиваемую должность в бизнес-структуры.

*“Молодые обычно приходят с расчетом пару лет просидеть в министерстве, обрести связями и контактами и уйти в коммерческие структуры на хорошие деньги. Они не планируют работать здесь в долгосрочной перспективе...”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Госструктуры на то и госструктуры, что они все регулируют, значит – общаются с бизнесом. Значит – у тебя возникает соответствующий круг общения... На что вообще может рассчитывать человек без опыта работы, в 20 лет закончивший вуз? Менеджером по продажам идти?.. А здесь все-таки и задачи глобальнее... круг общения здесь несоизмеримо выше... Пусть сегодня он получает 300 долларов, а не 1000, зато потом он будет получать 3000 в бизнесе”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*“Он тут набирается опыта, причем за это еще и деньги платят. Он капитализирует эти три года в себя, и естественно, что через три года его цена сильно возрастет. За три года, если он их там в своей компании отработает, он вряд ли получит ту цену, которую получит, отработав здесь”* (заместитель руководителя федеральной службы).

Таким образом, по свидетельству участников данного исследования, большинство выпускников вузов, приходящих устраиваться в структуры исполнительной

*Главным мотивом работы на госслужбе является получение опыта и связей – не столько в структурах госслужбы, сколько в бизнес-сообществе*

власти, рассматривают госслужбу как своего рода стажировку, позволяющую приобрести опыт, контакты и квалификацию, необходимые для дальнейшего трудоустройства в коммерческих структурах.

Опрошенные нами чиновники не склонны драматизировать ситуацию и считают подобную миграцию вполне естественным процессом, учитывая размер оклада начинающих специалистов на госслужбе. При этом многие участники интервью заявляют, что не без сожаления расстанутся с молодыми сотрудниками:

*“Ну, я с сожалением отношусь к этому, когда это касается непосредственно меня, а у меня тоже такие ситуации были, но это совершенно нормально. Абсолютно нормально... но их тоже понять можно, потому что доход на госслужбе, тем более на начальных должностях, он крайне низок...”* (глава муниципального образования).

Некоторые респонденты вообще не видят в сложившейся ситуации ничего плохого и изначально рассматривают каждого приходящего молодого специалиста как временного работника, который через несколько лет неизбежно уйдет, зато эти несколько лет отработает на благо российской госслужбы.

*“Интервьюер: И нормально, что человек приходит на два-три года поработать, а потом уйти в бизнес?”*

*Респондент: Ну, два года – это хуже, чем три, а пять – это считается очень хорошо. Четыре – это тоже очень хорошо, и вообще, даже три – это тоже неплохо... Зависит, конечно же, от человека и от сложности работы, но тем не менее...”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Ну хорошо... пускай уходит, но три года-то он поработает на нас...”* (заместитель руководителя федеральной службы).

*“Я считаю, что это вполне нормально – прийти на несколько лет, а потом либо закрепитесь, либо уйти... и когда к нам приходят молодые люди, мы с ними договариваемся: давайте договоримся на два года, что вы здесь в течение двух лет поработаете...”* (начальник отдела федерального министерства).

Следует отметить, что подобная карьерная стратегия свойственна не только молодым сотрудникам госслужбы на стадии трудоустройства, но и тем, кто уже достиг здесь достаточно высоких постов. Так, и сами участники исследования нередко говорили, что рассматривают свою нынешнюю работу на госслужбе как своего рода “карьерное инвестирование” на будущее.

*“Интервьюер: А почему Вы выбрали для себя работу на госслужбе?”*

*Респондент: Ну, я серьезно думал об этом... советовался... мне сказали, что надо, потому что это в принципе полезно... Ну, на будущее полезно”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Нет, я не скрываю, почему я здесь... Но, откровенно говоря, я тоже инвестирую в себя на этой должности... ну, это же очевидные вещи... А вот прочие прикормы, которые прилагаются к госслужбе, меня мало волнуют...”* (заместитель руководителя федеральной службы).

Как следует из высказываний респондентов, возможность самоутвердиться, заявить о себе, самореализоваться также является немаловажным мотивом для работы на госслужбе. Правда, из контекста понятно, что данный фактор имеет зна-





чение преимущественно для тех, кто уже длительное время работает на госслужбе и не планирует покидать ее.

*“Большинство из тех, кто пришел мне помогать, – единственным мотивом для них является некое социальное, публичное признание... А чего ради еще мы здесь работаем? Ну не ради денег же...”* (глава муниципального образования).

*“Люди, которые находятся на госслужбе... нельзя говорить, что они действуют только из карьерных соображений. Для них это призвание, возможность проявиться, самоутвердиться”* (начальник отдела федерального министерства).

При этом все же очень многие участники интервью склонны рассматривать свою работу в структурах исполнительной власти вполне утилитарно.

*“Моральное – оно как-то... после Советского Союза как-то не очень котируется... Благодарность? Ну и чего?.. Чего я с ней сделаю-то? Да ничего, в рамочку вставлю и уберу... Или не вставлю – меньше места займет”* (заместитель руководителя федеральной службы).

Таким образом, анализируя высказывания респондентов, можно сделать вывод, что одним из наиболее значимых мотивов трудоустройства в органы исполнительной власти является получение опыта и связей – своего рода инвестирование в дальнейшую карьеру, весьма возможно, не связанную с госслужбой.

## Как стать чиновником?

Различные социологические исследования подтверждают тот факт, что чиновничество сегодня воспринимается российскими гражданами как обособленная прослойка, заинтересованная исключительно в реализации собственных интересов. “Народ почувствовал жесткую обособленность этого слоя. Понял, что чиновники работают сами на себя, они стали замкнутым сословием” [Кастинг неприкасаемых. 2005].

Анализ проведенных нами интервью показывает, что сами чиновники не испытывают особых иллюзий по поводу открытости структур исполнительной власти и, характеризуя современную российскую бюрократию, достаточно часто используют термин “каста”.

*“Это замкнутая кастовая система, где общественность играет очень малую роль. При том что внешне существует много всяких общественно-государственных органов, но в основном они носят фиктивный характер, такой декоративный”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Бюрократия – это отдельная каста. У нее собственный распорядок жизни, собственные законы, собственные взаимоотношения”* (начальник отдела федерального министерства).

Подобная закрытость структуры не может не влиять на механизмы кадрового отбора. В соответствии с нормативными документами, действующими в отношении работников госслужбы, порядок отбора кандидатов при приеме на работу в органы исполнительной власти достаточно жестко регламентирован и предусматривает ряд формальных процедур. Правда, как следует из высказываний участников интервью, подобными предписаниями сегодня мало кто руководствуется.

*“В целом у нас давно нарушен принцип конкурсности при замещении должностей. Ну вот какой идиот сейчас устраивается в госслужбу по конкурсу? Никто”* (начальник отдела федерального министерства).

В целом к формальным процедурам кадрового отбора сами чиновники относятся весьма скептически, считая их малоэффективными, и упоминают о них только как о механизме поиска сотрудников на самые низшие должности. Открытый конкурс, по свидетельству участников интервью, как правило, используется там, где размер оклада и социальный пакет не привлекают большого числа желающих.

*“Тащить “своего” человека на зарплату ведущего специалиста – это бред. На ведущего специалиста у нас вообще открытый конкурс. Потому что зарплата – 8000 рублей”* (заместитель начальника отдела федерального агентства).

О широком использовании неформальных методов подбора кадров, таких как приглашение сотрудников по рекомендации или по знакомству, открыто говорят практически все опрошенные. По их мнению, подобная практика является не только широко распространенной, но и вполне легитимной, эффективной и крайне полезной для самого бюрократического аппарата. Рекомендации обеспечивают приход в систему лояльного к руководству сотрудника, а также дают больше возможностей повлиять на него в случае, если последний не выполняет свои обязанности.

*“Когда умный, надежный, проверенный человек за кого-то просит... то есть не с улицы пришли, а по рекомендации кого-то, – уже совсем другое отношение идет”* (начальник отдела федерального агентства).

*“При приеме на работу здесь как раз процедуры почти не существует. Это связано с тем, что невозможно формализовать все эти вещи: у нас дипломы и прочие бумаги не отражают адекватно ситуацию... Вторым критерием является адекватность... Еще один важнейший параметр – это лояльность. Именно здесь играют роль знакомства. Вот когда в го-*

сударственные структуры берут человека, то почему используются знакомства? Потому что им важно, чтобы была хоть какая-то гарантия лояльности и хоть какая-то гарантия адекватности” (начальник отдела федерального министерства).

“Я и говорю, что это хорошо! Просто когда есть кто-то, кто рекомендует, и при этом рекомендующая сторона берет ответственность на себя – это просто замечательно!.. Потому что я всегда могу позвонить папе и сказать: папа, вот ты рекомендовал своего сына... Знаешь, твой сын тебя позорит...” (заместитель руководителя федеральной службы).

Кроме того, по свидетельству респондентов, сотрудники, пришедшие по рекомендации, зачастую оказываются более квалифицированными и компетентными.

“Понятно, что все зависит от человека, но зачастую бывают очень и очень неплохие... Из многих выходит действительно хороший толк, они быстро обучаемые, у них хорошие мозги, хорошее образование почти у всех... Я и с теми, и с другими работаю<sup>4</sup>... Реально, конечно, я прошу выбрать своих друзей. Вплоть до того, что говорю: ребята, мне нужны кадры – оцените и рекомендуйте” (начальник отдела федерального агентства).

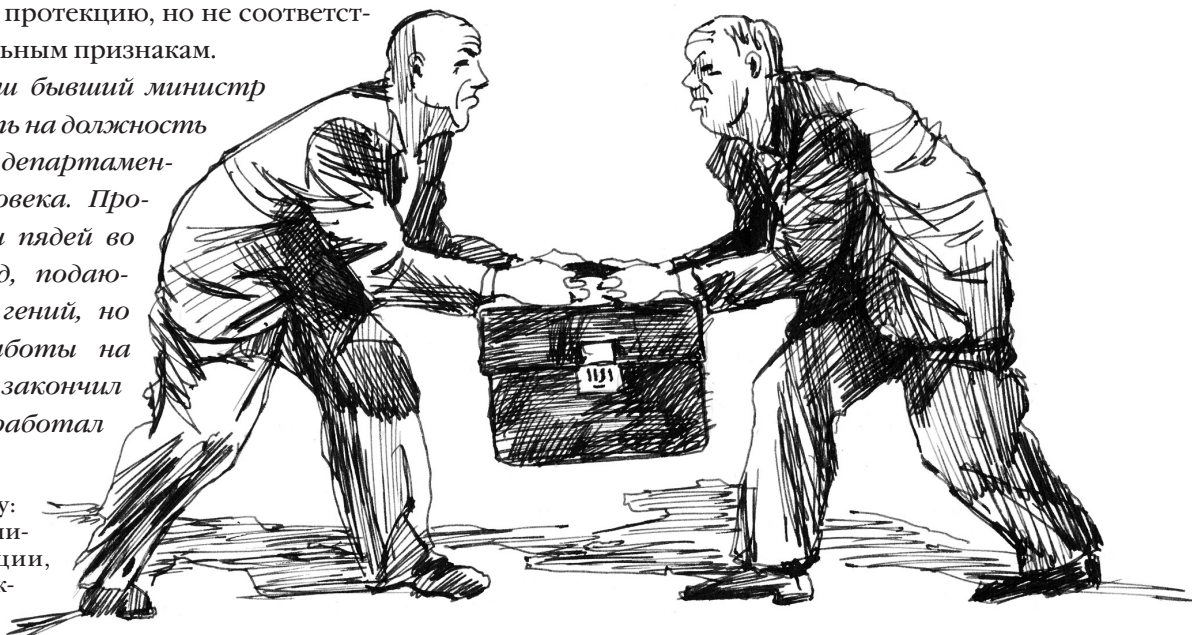
Говоря о преимуществах подобного метода кадрового отбора, практически все участники интервью уточняют: если человек, пришедший по протекции, оказывается неэффективным и некомпетентным сотрудником, ничто не мешает его уволить.

“Я отношусь к подобным просьбам сразу же так: подойдет – давайте, конечно же... Не подойдет – не обижайтесь...” (глава муниципального образования).

Разумеется, из всего сказанного выше не следует делать вывод, что неформальные механизмы приема на работу полностью замещают собой формальные: сами участники интервью приводят примеры, когда процедурные ограничения не позволяют поставить на должность кандидата, имеющего хорошие рекомендации и даже протекцию, но не соответствующего по формальным признакам.

“К примеру, наш бывший министр хотел назначить на должность руководителя департамента своего человека. Протеж был семи пядей во лбу, вундеркинд, подающий надежды гений, но без стажа работы на госслужбе. Он закончил вуз, потом работал

<sup>4</sup> Имеется в виду: и с людьми, пришедшими по рекомендации, и с людьми без протекции.





*в бизнесе, достиг там определенных высот, но он ни дня не работал на госслужбе, и наша кадровая служба встала на дыбы, и министр, несмотря на то что он был министром, так и не смог с этим ничего сделать” (начальник отдела федерального министерства).*

Но подобные случаи, по мнению опрошенных, – это скорее исключение из правил, нежели распространенная практика:

*“Есть все-таки некие сдерживающие факторы... Но, опять же, тут все очень относительно, потому что когда в правительстве директором де-*

*партаментов национальных проектов становится 26-летний юноша... тогда, в общем, становится понятно, что невозможного на этом свете нет ничего – было бы желание...” (начальник отдела федерального министерства).*

В целом, как свидетельствуют высказывания респондентов, широко распространенное представление о полной замкнутости бюрократической касты не вполне соответствует действительности: несмотря на высокую популярность неформальных методов отбора кадров в органы исполнительной власти, до определенного уровня сохраняется возможность прихода

*Несмотря на высокую популярность неформальных методов отбора кадров в органы исполнительной власти, до определенного уровня сохраняется возможность прихода в ее структуры людей со стороны*

в ее структуры людей со стороны, то есть по официальному конкурсу, без протекций и рекомендаций. А на низовые должности подавляющее большинство кандидатов вообще приходят именно таким образом. Возможно и карьерное продвижение этих сотрудников – но лишь до известного предела: на определенном рубеже<sup>5</sup> возникает своего рода стеклянный потолок, отделяющий высшую бюрократическую управленческую элиту от простых чиновников.

На уровне высших чиновников действуют уже иные механизмы подбора и мобильности кадров, здесь количество управленцев, пришедших “из низов” министерства и прошедших последовательно все ступеньки карьерной лестницы в рамках госструктуры, весьма незначительно. Именно на этом уровне бюрократия и становится в полной мере замкнутой кастой.

## Чиновники и коррупция

Мнение, что “все чиновники поголовно берут деньги”, издавна пользовалось популярностью в России. “Взяточник” и “коррупционер” – два, наверное, самых популярных определения, которыми награждают сотрудников исполнительной власти наши сограждане.

Сами чиновники, признавая широкое распространение различных механизмов взимания средств с просителя в структурах исполнительной власти, все же склонны более оптимистично оценивать ситуацию.

### СМИ сгущают краски

По словам участников интервью, большой вклад в популяризацию образа чиновника-взяточника вносит пресса, которая вообще с большей охотой пишет о фактах негативных, нежели о позитивных.

<sup>5</sup> Как уже говорилось ранее, высказывания респондентов свидетельствуют о том, что данный барьер в федеральных органах исполнительной власти пролегает на уровне “начальник отдела – замначальника департамента”.



*“У нас отношение к чиновникам всегда – как к казнокрадам. А то, что реально есть очень много порядочных людей, интересных и в человеческом плане, и в профессиональном, – у нас об этом никогда не пишут. В прессе всегда идет зарабатывание очков на информации типа “кого-то поймали”, “кого-то раскрыли”, “кого-то за руку схватили” и т. д.”* (начальник отдела федерального агентства).

*“Что формируется в сознании обывателя?.. Этот образ рисует пресса: чиновник – это взяточник...”* (заместитель начальника отдела федерального министерства).

Некоторые респонденты также высказывают мнение, что взятка – явление, характерное преимущественно для чиновничества низового уровня, непосредственно контактирующего с гражданами.

*“Но на чем зиждется взятка? Когда человеку нужно что-то, допустим, в регистрационной палате или в паспортном столе – то есть там, где идет непосредственный контакт чиновника с населением...”* (заместитель начальника отдела федерального министерства).

### **“Это ж не взятки, это благодарность!”**

Кроме того, многие респонденты склонны несколько иначе рассматривать сам процесс дачи взятки: в нем, по их мнению, сотрудники исполнительной власти выступают пассивной стороной – именно просители (неважно, будь то рядовые граждане или коммерческие организации) сами предлагают чиновникам подарки и различные суммы денег.

*“Взяток как таковых в их криминальном понимании в министерстве не дают и не берут. Взятка – это когда человек приходит решить какие-то вопросы, а ему называют сумму и говорят: хочешь – плати, не хочешь – не плати... А здесь – это же не взятки в классическом понимании, это благодарность”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Если кажется, что этому чиновнику почему-то хочется вам помочь, можно этому посодействовать – хотя уровень взятки при этом может состоять в коробочке конфет. Это, в принципе, не взятка. Это просто проявление некоторого внимания”* (начальник отдела городской структуры исполнительной власти).

*“Тут абсолютно неравные стороны с точки зрения всего договорного процесса. То есть чиновник есть центр, к которому приходят. Не чиновник приходит и предлагает: а вот давайте скоррумпируемся...”* (руководитель департамента федерального министерства).

Примечателен тот факт, что никто из участников интервью, обсуждая тему коррупции, не упомянул о низком уровне зарплат госслужащих – а именно этим, по данным различных исследований (см., например [Чиновники федеральных органов управления]), россияне склонны объяснять и даже в какой-то мере оправдывать высокий уровень взяточничества в чиновничьей среде.

### **Чистить ряды лучше без огласки**

Согласно результатам исследований, проводимых ФОМом, наиболее эффективным методом борьбы с коррупцией в чиновничьих рядах, по мнению

*Взятка – явление, характерное преимущественно для чиновничества низового уровня, непосредственно контактирующего с гражданами*

российских граждан, должно являться ужесточение уголовного наказания для чиновников, берущих взятки. Многие меры, предлагаемые респондентами, весьма радикальны: от традиционного тюремного заключения до отрубания рук и даже смертной казни. Подобные наказания в сочетании с тотальным контролем, как считают участники опросов, будут весьма эффективно стимулировать чиновников выполнять свои функции в соответствии с законодательством [Шамсеева. 2004].

Сами чиновники придерживаются несколько иной точки зрения: признавая необходимость борьбы с коррупцией, они в то же время считают, что выносить на публичное рассмотрение факты подобных правонарушений вовсе не обязательно. По их мнению, судебное разбирательство – процесс достаточно трудоемкий и хлопотный, а огласка факта поимки за руку чиновника-взяточника лишь наносит ущерб репутации органов исполнительной власти. К нечистым на руку сотрудникам руководство применяет санкции иного рода – и опрошенные считают их более адекватными и действенными: например, увольнение с “волчьим билетом” создает меньше проблем для руководства и является не менее серьезным наказанием для незадачливого мздоимца.

*“Дела за взятку очень плохо в суде проходят – очень тяжелая доказательная база. Очень низкая вероятность, что все доведется до суда, а уголовное дело все равно вызывает негативный шум, который не очень хорошо влияет на структуру... Все, кому надо, узнают все равно, и вовсе не обязательно, чтобы в интернете было размещено объявление о том, что чиновник за 300 долларов взятки был уволен”* (заместитель руководителя федеральной службы).

Привлечение органов внутренних дел и возбуждение уголовного дела рассматривается опрошенными как крайняя мера, когда другие методы не действуют.

*“...Мы говорим о нечистоплотности человека, который просто сам за какое-то вознаграждение небольшое что-то со-*

*бирается сделать... Ну а я сам – я не использую эту информацию ни в ту, ни в другую сторону... Я с самого начала делаю попытку вывести человека из системы, но уж если не получается, то разработка тогда идет до самого конца, и этот самый конец – он, как правило, связан с моментом ареста...”* (глава муниципального образования).

*Признавая необходимость борьбы с коррупцией, чиновники считают, что выносить на публичное рассмотрение факты подобных правонарушений вовсе не обязательно*

### Чего боится чиновник?

Степень лояльности к руководству – один из основных факторов, учитываемых при приеме чиновника на работу, – играет решающую роль и в дальнейшей его деятельности. Отвечая на вопрос: *“Чего (или кого) вообще стоит бояться чиновнику?”*, участники интервью называют два основных фактора страха: потерю рабочего места и конфликт с начальством.

*“Конфликта интересов... с другими чиновниками... Человек становится неудобным для руководства. Если он полностью разделяет интересы руководства, он будет удобным всегда...”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*“Наши? Российский? Гнева вышестоящих лиц. Субординация очень строгая: ты должен устраивать своего начальника, он – своего”* (руководитель департамента федерального министерства).

При этом, как показывает анализ высказываний респондентов, потеря рабочего места сама по себе не является значимой угрозой для российского чиновника: лишившись по тем или иным причинам работы, он практически всегда может с помощью своих коллег вновь найти ее себе в структурах исполнительной власти. А вот конфликт с руководством способен навсегда закрыть для чиновника двери на российскую госслужбу.

*“...Это смотря как ты уходишь. Если со скандалом – никто помогать не будет. Будут хорошо относиться, почувствовать, но помогать – нет... Вообще, если человек ушел со скандалом, если его вытерли... то в структуры, связанные с госслужбой, он устроиться не сможет”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Если <человека> просто увольняют, то ему, как правило, сразу что-то и предлагают... А так... если он кому-то мешает, то на него можно много чего повесить и даже усадить в тюрьму”* (заместитель начальника отдела федеральной службы).

*Два основных фактора страха для чиновника – потеря рабочего места и конфликт с начальством*

#### **“А законы что? Их же люди пишут...”**

Чиновник как лицо, находящееся на службе у государства, обязан соблюдать закон – в той или иной форме это мнение было высказано большинством участников интервью, отвечавших на прямой вопрос: является ли закон ограничивающим фактором в работе чиновника?

Правда, дальнейшее обсуждение данного сюжета показывает, что в большинстве случаев чиновников беспокоит преимущественно формальная сторона вопроса:

*“Закон? Ну, принимая решение, я должен хотя бы формально его соблюдать... Не Закон с большой буквы, Конституцию там... а должностные предписания, которыми я должен руководствоваться. Каждую бумагу я должен оформить, описать определенным образом, и никак иначе... Грамотно составленный документ вызывает меньше вопросов”* (заместитель начальника отдела федерального министерства).

*“Ну, бояться, наверное, слишком явного нарушения законодательства... Ну... нарушать закон слишком явно – нельзя”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Есть очень небольшой круг жестких правил, который, в принципе, отслеживается, соблюдается методами исполнительной дисциплины. Это прежде всего сроки ответа на соответствующие бумаги. Отсюда србатывается знаменитое правило: напиши все что угодно, но ответ в срок. Напиши глупость – пусть вернут, но в срок должно быть сделано”* (начальник отдела структуры исполнительной власти города).

В целом, как свидетельствуют приведенные цитаты, говоря о законах, которые нужно соблюдать неукоснительно, чиновники имеют в виду скорее не ключевые законодательные акты, действующие на территории Российской Федерации, а положения внутреннего регламента госслужбы.

Кроме того, соблюдать закон оказывается не слишком сложно еще и потому, что, по мнению многих респондентов, чиновники сегодня имеют возможность влиять на формирование законодательной базы:

*“А законы что? Их же люди пишут. Вы можете, например, посадить своих разработчиков, а так как других официальных идей нет, будут пользоваться вашими разработками”* (руководитель департамента федерального министерства).

*“У нас каждая новая волна чиновников фактически полностью перепишивает всю законодательную базу”* (начальник отдела федерального агентства).

## Чиновники и бизнес

Еще одной немаловажной характеристикой современной российской бюрократии являются ее отношения с бизнес-сообществом.

Согласно результатам многих опросов, для большинства российских граждан факт взаимопроникновения структур высшего чиновничества и бизнес-структур вполне очевиден. В рамках проведенных нами интервью сами чиновники достаточно часто упоминают об этом, обсуждая вопросы кадровых перестановок в органах госслужбы: по их мнению, своеобразный обмен кадрами между коммерческими и государственными структурами – достаточно широко распространенное явление сегодня.

*“Я через эти контакты <на госслужбе> устроилась в бизнес, а потом опять через эти же самые контакты вернулась на госслужбу. Ну, не те же самые, но круг один”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Раньше если бизнес был сам по себе, а чиновник – сам по себе, то теперь это некий сплав. Единая большая группа влияния. Ну и, в частности, что касается персонального состава, то зачастую чиновники приходят из бизнеса и, наоборот, уходят в бизнес потом”* (начальник отдела федерального министерства).

*“Респондент: Конечно же, бывает, и из бизнеса приходят... Человек там поработал, заработал денег... он уже достиг определенного там потолка,*

*у него есть, как говорят, определенная “финансовая подушка” – он идет, работает здесь, работает год-два-три, у него новые идеи появляются, опыт обогащается, и он потом вполне может уходить... Или отсюда тоже, конечно же, уходят в бизнес. В основном такой отток идет...*

Интервьюер: Отток – туда?

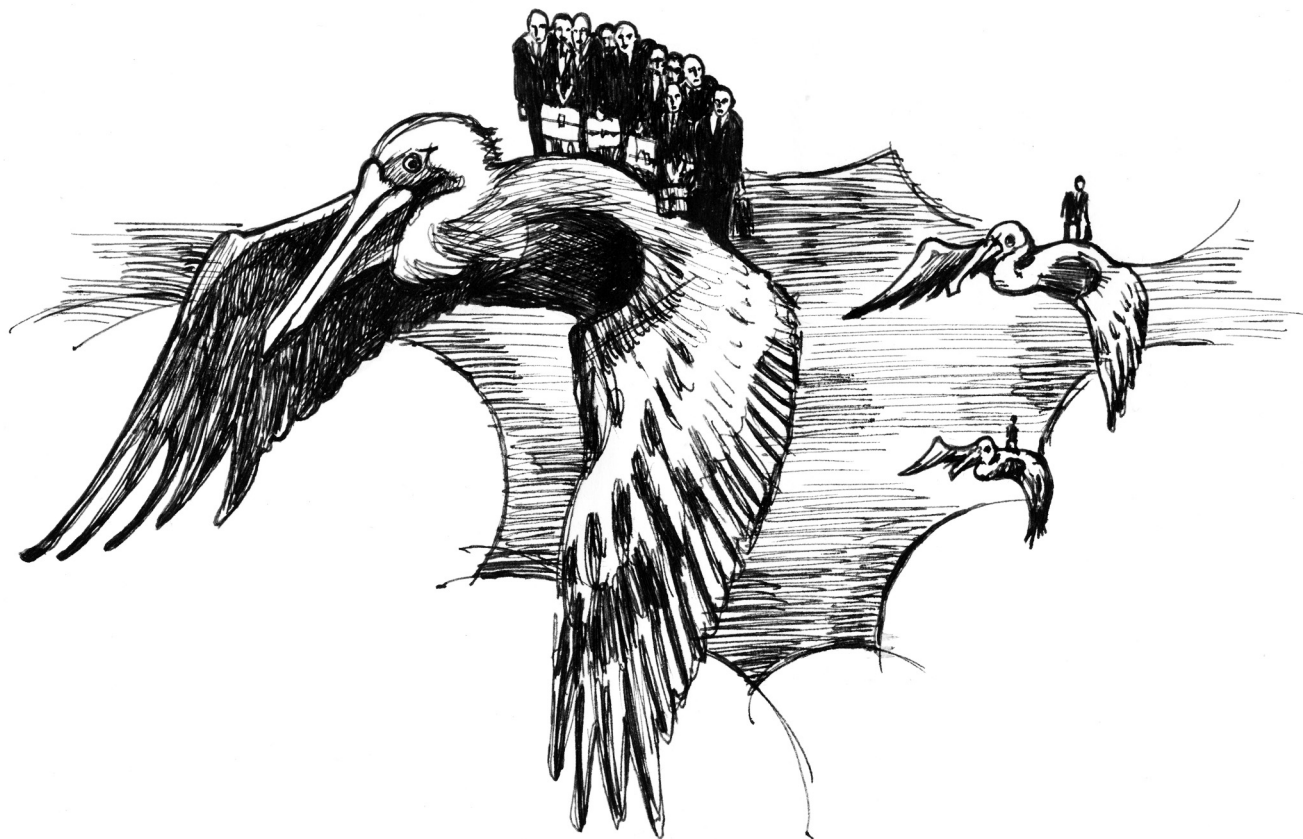
Респондент: Ну да, и если это не принимает каких-то экстраемальных размеров, то это вполне нормально, приемлемо...” (начальник отдела федерального министерства).

Что же касается баланса сил в партнерстве государственных и коммерческих структур, то сами чиновники убеждены в том, что правила игры на этом поле задают именно они:

*“Когда в бизнесе – вы дойная корова, когда вы в государстве или в государственном бизнесе – вы тот, кто доит, и тот, кто режет, и тот, кто определяет: доить или резать...”* (бывший советник члена правительства РФ).

*Говоря о неукоснительном соблюдении законов, чиновники имеют в виду скорее не ключевые законодательные акты, действующие на территории РФ, а положения внутреннего регламента госслужбы*





*“Тут позиция одна: чиновник живет при законе. Вы можете быть миллиардером России, но чиновника вы не перепрыгнете. Сохранилась эта кастовость: я – чиновник, тебе нужна бумажка...”* (начальник отдела федерального министерства).

\*\*\*

Итак, как следует из проведенных интервью, общественный стереотип восприятия отечественной бюрократии как закрытой касты, изолированной от остального общества, наделенной большими властными полномочиями, развивающейся по своим законам и подконтрольной фактически только себе самой, по многим позициям совпадает с представлениями властной элиты о российском чиновничестве.

Но несмотря на внешнее совпадение представлений, их ценностная окраска у российских граждан и у представителей бюрократической элиты весьма различна. Если рядовые граждане осуждают закрытость и изолированность российского чиновничества от “народных масс”, считают такое положение дел неправильным, то для представителей исполнительной власти это вполне нормальное явление, которое многие из них склонны объяснять практической необходимостью.

В такой ситуации единственным источником контроля и санкций для российского чиновника становится вышестоящее начальство, в то время как общественное мнение и интересы граждан реального значения практически не имеют.

*“Механизм создан так, что чиновник не может понять, что такое интересы общества... Это, конечно, здорово, если он о нем думает, но с его обя-*

*занностями это никак не соотносится. От чиновника не требуется думать. От него требуется обслуживать интересы корпорации. Могу честно признаться: во время моей работы в аппарате мои карьерные перспективы мне были важнее, чем интересы общества” (бывший начальник отдела федерального министерства).* ■

## Литература

Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов. Аналитический доклад ИС РАН. Подготовлен в сотрудничестве с Представительством Фонда им. Фридриха Эберта в РФ. Москва, 2005.

*Гимпельсон В. Е., Магун В. С.* На службе государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения. 2006. № 12.

*Жабрел А. А.* Современный российский чиновник (наброски к социологическому портрету) // Социологические исследования. 1996. № 11.

Жертвоприношение общества государству // ВЦИОМ. Политический журнал. 2006, 22 нояб.

Кастинг неприкасаемых. Коллективный портрет российских управленцев: взгляд извне и изнутри. Интервью с М. Горшковым // Новая газета. 2005. № 86, 17 нояб.

*Шамсеева Э.* Чиновничество: неразрешимая проблема? // Доминанты. Поле мнений. 2004. № 17, 29 апр. <http://bd.fom.ru/>

## МЕЖДУ ПРОЧИМ

### Так говорил респондент...

– Куда и к кому Вы обращались за помощью, чтобы защитить свои интересы и отстоять свои права?  
– К врачам.

\*\*\*

– Что в первую очередь приходит Вам в голову, когда Вы слышите выражение “Академия наук”?  
– Дума умов.

\*\*\*

– А в Вашей повседневной жизни что Вас больше всего расстраивает, огорчает, нервирует?  
– По вечерам страшно ходить по улицам: везде старушки, которые во все вмешиваются.

– Что в первую очередь приходит Вам в голову, когда Вы слышите слово “Япония”?  
– Острова, на которые узкий глаз положен.

\*\*\*

– В каких ситуациях, по Вашему мнению, допустимо употреблять нецензурные выражения?  
– Бычка загонишь – не слушается, нервы нарушены, сматеришься – слушается.

\*\*\*

– В каком случае, из-за чего лично Вы могли бы принять участие в какой-либо акции протеста?  
– Если бы позвали, то пошел бы хоть на что.

– Попробуйте описать, что значит “дружить”? Какое содержание Вы вкладываете в это слово?  
– Чтоб не скучно было, дружу со вторым подъездом.

\*\*\*

– На Ваш взгляд, что такое мужская дружба? Каковы ее отличительные черты?  
– Они также помогают друг другу, но при этом пьют.

(Из опросов ФОМа)