
Социология чиновничества в России: дореволюционное наследие и современность

Н.Г. ЧЕВТАЕВА

В статье проводится сравнительный анализ результатов исследований дореволюционной и современной социологии чиновничества, в результате которых была получена возможность провести некие исторические параллели дореволюционного и современного чиновничества с целью выделения тенденций развития данной профессиональной группы и потенциала совершенствования работы административного аппарата.

Цель статьи – показать, насколько внутриорганизационные правила функционирования административного аппарата коррелируют с провозглашаемыми целями и задачами государственной и муниципальной службы, с ожиданиями населения в предоставлении качественных услуг.

Ключевые слова: чиновник, бюрократия, профессиональная группа, администрация, государственная служба, муниципальная служба, государственное управление.

Задачи социологии чиновничества

Словосочетание «интересы чиновничества», как правило, вызывает негативную реакцию и прочно ассоциируется в общественном сознании с такими изъянами государственного управления, как коррупция и бюрократизм. Недоверие к чиновникам традиционно сопровождает всю историю государства российского. Попробуйте отыскать в русской классической литературе положительные образы чиновников. На память приходят «чернильное дворянство» – такую метафору подобрал для характеристики чиновничества А. Герцен; «лютое отродье» – вторит ему К. Рылеев. Свое восприятие чиновничества оставил и Ф. М. Достоевский: каждая «ничтожность» на канцелярском стуле смотрит на просителя Юпитером, испытывая наслаждение от страдания людей, попавших под «нелепость буквы» закона. Известно и высказывание В.А. Гиляровского: «В России две напасти, внизу власть тьмы, вверху тьма власти». Даже М.Е. Салтыков-Щедрин, сам будучи честным и дельным администратором, видным чиновником, в «Помпадурах и помпадуришах» не без едкости замечает: «...что может быть покладистее, уживчи-

вее... хорошего, доброго взяточника... он готов ужиться с какою угодно внутренней политикой, уверовать в какого угодно Бога».

«Чиновничество или бюрократия, – отмечал исследователь российской государственности Е. Карнович, – нигде в своей массе не пользовались особым расположением населения, на них смотрят как на какую-то недружелюбную по отношению к народу силу» [Карнович 1911, с. 4]. В докладной записке «О прошлом и настоящем русской администрации», написанной Э. Берендсом в 1904 г. министру внутренних дел В.К. Плеве, указывалось, что отечественную историю сопровождает одно огорчительное обстоятельство: какое-то незатухающее недовольство государственной властью, постоянные нарекания в адрес чиновничества ввиду отсутствия честности и должной законности в его деятельности [Берендс 1913, с. 7–8].

От исследователей требовалась не просто фиксация проблемы, а взыскательный анализ тех организационных характеристик профессиональной деятельности чиновничества, которые и порождают бюрократизм.

Смогла ли с такой задачей справиться социальная публицистика? В ней преобладали суждения и оценки, чаще всего полемически заостренные и эпатирующие-негативистские. Собственно сатира и исследовательская деятельность не очень разграничивались. В дореволюционной России считалось, что критиковать чиновничество и исследовать его – это практически одно и то же.

Социология чиновничества возникла как некий противовес устоявшимся в общественном сознании негативистским представлениям о чиновничестве и была призвана превратить деятельность чиновников в предмет научных исследований, а не сатиры. Задача социологии чиновничества – анализ «чиновничества» как специфической профессиональной деятельности, локализованной в сфере властных административно-управленческих отношений.

В социологию чиновничества России внесли весомый вклад К. Кавелин, Е. Карнович, Б. Чичерин, А. Градовский, М. Александров, В. Ивановский, М. Батыров, Н. Рубакин, В. Мачинский, М. Ольшевский, Б. Бразоленко, П. Берлин и др. Но путь развития отечественной социологии чиновничества трудно назвать последовательно-линейным и поступательным: так, в начале 1920-х годов социология вообще и социология чиновничества в частности фактически оказались под запретом, а позже переживали как периоды расцвета, так и многолетних официальных запретов объективных исследований, замалчивания и тотально-репрессивного подавления.

Русские дореволюционные социологи рассматривали чиновничество не только как объект социальной критики, но и как специфическую профессиональную группу, что позволяло понять внутриорганизационные механизмы функционирования государственного аппарата.

Теоретико-методологические предпосылки становления социологии чиновничества в дореволюционной России

Становление социологии чиновничества происходило в русле общей логики становления социологии в дореволюционной России. Какие же методологические предпосылки оказались значимыми для становления социологии чиновничества?

Прежде всего это установка на социологический анализ социальной группы, позднее – проблем стратификации. Е.Е. Колосов замечает: российский социолог Н. Михайловский, видимо, под влиянием идей Дюркгейма и Тенниса утверждает, что наряду с неделимой, неповторимой «человеческой индивидуальностью» в социуме есть и другие, более сложные, делимые «общественные индивидуальности» (различные социальные группы: классы, семья, профессиональные группы, партии и институты: государство и церковь) [Колосов 1910, с. 3]. Исследование различных социальных групп становится важной частью социологического анализа. Группа определяется по множеству критериев, в том числе профессиональному, ценностному. В русле этой логики будет развиваться и исследование социально-профессиональной группы чиновничества, российская социология чиновничества.

Другой важнейшей методологической установкой оказываются идеи российского мыслителя В. Хвостова об управленческой сущности бюрократии. Хвостов рассматривает бюрократию не в русле оценочных, негативистских установок, а как особый метод администрирования, специфика которого подлежит изучению.

Таким образом, социология отходит от негативистских установок в анализе бюрократии.

Историки, правоведы, философы – все они со своих позиций изучали и анализировали специфику чиновничества. Поиски именно социологического аспекта в исследовании этой особой социально-профессиональной группы складывались весьма непросто.

Неслучайно в отечественной литературе [Голосенко 2000, с. 130–140] начальный период становления социологии чиновничества связывают с деятельностью так называемых «социологизирующих правоведов» государственной школы – Н.М. Коркунова, А.Д. Градовского, К.Д. Кавелина, Е.П. Карновича, Б.Н. Чичерина. Государственно-правовая социологическая теория – яркий образец того, как социология противостоит негативистским установкам по отношению к бюрократии, уступая место научному ее анализу. В рамках этой школы складывается методология социологического подхода, задаются приоритеты, которые будут определять дальнейшее направление развития социологии чиновничества.

Тема бюрократии рассматривается государственниками, главным образом, в правовом аспекте. Важно то, что государственно-административная система представлена в ее историческом развитии, подчеркивается ее социальная обусловленность. «Отличительная черта русской истории, – писал в 1862 г. Б.Н. Чичерин, – в сравнении с историей других европейских народов, состоит в преобладании начала власти... Власть расширяла, строила и скрепляла громадное тело, которое сделалось русской империей» [Струве 1929].

Мысль о приоритете государства в общественной жизни и могуществе бюрократии находим и у другого крупнейшего представителя государственной школы – К.Д. Кавелина: в «Европе все делалось снизу, а у нас сверху» [Кавелин 1904, с. 566].

Констатация факта всеилия власти в российской истории могла привести к поиску революционного способа борьбы с ней, именно по этому пути пошло марксистское направление социологии. Государственная школа предлагает другой путь, отдавая приоритет эволюционному способу решения социальных проблем. Она решительно отстаивала для России путь общественного согласия, позволяющего осуществлять преобразования с сохранением всего жизнеспособного из прежнего уклада.

Это направление социальной инженерии четко прослеживается в наследии К.Д. Кавелина. Анализируя причины недостатка единства в правительственных мероприятиях, произвола и беззакония, исследователь отмечает: 1) при самодержавном правлении только тот и имеет силу и влияние, кто докладывает самому государю, а именно министры, другие же коллегиальные учреждения – Сенат, Государственный Совет и Комитет Министров – такой силы не имеют; 2) тон в управлении задают те, кто « всю свою жизнь провел в положении правящих, а не управляемых, смотревших на дело сверху вниз, а не снизу вверх. Отсюда неизбежная односторонность в суждениях и взглядах этих лиц, исключительно наполняющих наши высшие государственные учреждения». Развивая эту мысль, Кавелин высказывает суждения, которые, как нам представляется, могли бы разделить сегодня многие специалисты, работающие в системе государственного управления: «Во все времена величайшая ошибка и несчастье правителей заключалось в том, что они уединялись, давали себя окружить непроницаемой стеной приближенных и мало-помалу, по необходимости, начинали глазами этих приближенных смотреть на вещи и на людей» [Кавелин 1897, с. 1067].

Бюрократия всеильна, констатирует Кавелин, ей нет противовеса, а потому с ней следует считаться. Заметьте, не бороться, а считаться. Пафос солидарности, а не классовой борьбы нацеливал общественную мысль на поиски путей договоренностей между обществом и государством. Идеология социальной инженерии, социальных реформ становится основополагающей в социологии чиновничества.

Исследователь предлагает реформировать государственные учреждения, обеспечить публичность, право возбуждать законодательные и «общие административные вопросы» передать совещательным органам верховной власти, а не исполнительным. Причем в их состав необходимо ввести «на правах членов и в равном с ними числе выборных от губернских земств, избирать не по сословию, званию, слою и кружку, а самых способных, честных людей, хорошо знающих свой край, его нужды и опытных в делах управления». Такая мера даст власти «возможность услышать мнение не только тех, которые управляли или управляют, но и тех, кто состоит под управлением в губерниях и испытали его на себе» [Кавелин 1897, с. 1071–1074].

Русская государственная школа все больше эволюционировала к социологизации. Если у Чичерина и Кавелина тема бюрократии рассматривается, главным образом, в правовом аспекте, то А.Д. Градовский дает ряд определений, соответствующих социологическим представлениям. Так, бюрократия предстает как «система лиц, между которыми распределены отдельные части управления и которые расположены таким порядком, что низшие поглощаются высшими, не оставляя никакого следа своей деятельности» [Градовский 1901. Т. 1, с. 160].

Позже он подчеркнет специфику этой социальной группы, определяя бюрократию как «особый организм должностей, даже особый класс лиц, резко выделенный из остального общества и связанный исключительно с центральной властью» [Градовский 1901. Т. 9, с. 457].

Примечательно, что А. Градовский предлагает рассматривать чиновничество в целом как самостоятельную группу, или, как тогда предпочитали выражаться, как особый «класс»: то есть определить, каковы ее расслоение и тенденции количественного роста, есть ли в ней внутренние конфликты или царит солидарность, как строятся отношения с другими группами и классами.

Анализ чиновничества как специфической профессиональной группы стал определяющим в работах В. Ивановского. Определяя сущность и значение бюрократии, исследователь резюмирует: бюрократия есть самостоятельный общественный класс, возникший в европейских государствах в периоды усиления королевской власти и имеющий своим жизненным призванием осуществление различных государственных задач. От всех других социальных слоев и групп, общественных классов и сословий бюрократия отличалась рядом специфических черт: тесной связью с организацией правительственной власти в обществе, четкими иерархически построенными социальными ролями, закрепляемыми рангами, единообразным толкованием административных норм, разбегающихся от центра во всех направлениях бюрократического организма, стройностью целого и подвижностью частей, внутренней планомерностью деятельности, быстрым количественным ростом состава, даже в условиях социальных кризисов, и особой групповой психологией [Ивановский 1903, с. 7–15].

Признание бюрократии самостоятельным классом вызывало возражения у некоторых социологов, как правило, промарксистского толка: например у М. Александрова и В. Мачинского. Они считали, что при всей «самостоятельности» главное в ее деятельности – обслуживание экономически и политически господствующих общественных классов [Александров 1910, с. 93–94, Мачинский 1906, с. 19–23].

Нам представляется, что подобный упрек переводит разговор с исследовательского социологического поля в привычную плоскость оценочных суждений в частности, в область политических оценок. Можно и должно рассматривать чиновничество как особый класс, особую профессиональную группу. Доказательством правомерности подобного подхода может служить анализ второго (эмпирического) этапа становления российской социологии чиновничества.

Объект и предмет эмпирических исследований российской дореволюционной социологии чиновничества

Следующий период развития социологии чиновничества, продолжавшийся два первых десятилетия XX в., характеризуется развернутыми эмпирическими исследованиями особенностей профессиональной группы чиновничества, основной ее консолидации.

У российского чиновничества в начале XX в. появляются специализированные издания, где чиновники-практики, исследователи могли выступить в своеобразной роли экспертов государственного управления (что само по себе было революционным шагом, поскольку долгое время чиновникам выступать в печати категорически запрещалось). «Почти миллионная профессиональная семья – русское чиновничество – до последнего времени не вырисовывалась на фоне жизни, оставалась по разным причинам в тени... Общество не знало чиновничества, оно знало чиновника – кокарду, присутственное место – канцелярию. Пресса, выразительница общественного мнения, не знала чиновничества; она знала верхи чиновной массы – бюрократию да в последние годы посвящала немало столбцов отрицательным сторонам ее деятельности, обнаруженным модными ныне ревизиями. И на этих минусах и строилось собственное представление общества о чиновниках» [От редакции 1912, с. 1–6].

В России появляются как специализированные, так и популярные издания, освещающие работу государственного аппарата со стороны рядового чиновничества: «Мы знаем, что наше государственное хозяйство ведется крайне несовершенно, что исполнительная часть системы государственного управления далеко не на должной высоте, что действия чиновничества нашего часто бывают не вполне обоснованы законом, иногда идут в обход, иногда – наперекор ему, что общество постоянно жалуется на незаконные нарушения его интересов чиновниками. Мы также знаем, что частная жизнь нашего чиновничества и условия его деятельности заставляют желать много лучшего. Мы знаем все это, почти во всех случаях видим причины, вызывающие и поддерживающие эти отрицательные явления нашей жизни, а где не видим – поищем» [Там же, с. 1–6].

С целью выявления этих причин впервые в российской истории проводятся анкетные опросы рядового чиновничества, анализ которых позволил исследователям изнутри посмотреть на вопросы совершенствования государственного аппарата. С 1911 по 1917 г. выходят как специализированные, так и более популярные издания: «Почтово-телеграфский вестник», «Полицейский вестник», «Вестник чиновника», «Новая тропа», ежедневная газета «Чиновник». С 1911 г. начал выходить журнал «Спутник чиновника», а в 1913 г. к нему добавился подзаголовок «Товарищеский журнал чиновников всех ведомств». На страницах этих изданий обсуждаются вопросы: что такое рядовой чиновник; расслоение и антагонизмы в среде чиновничества; женщина-чиновник; взаимоотношение общества и рядового чиновника – отношение Государственной Думы, прессы и государства к рядовому чиновнику; зарождение самодеятельности рядового чиновничества и ее формы – взаимопомощь, клубы, кооперативы, профессиональная печать; особенности групповой психологии служилого люда, его интересы и стремления, социальные перспективы.

«Почему появился такой интерес к забытому до сих пор во многих отношениях чиновничеству – понятно. Оно – крупная государственная сила. Обществу приходится считаться с этой силой почти на каждом шагу» [Там же, с. 1–6]. Общество заинтересовано в эффективной, профессиональной работе этой группы.

Именно на страницах журнала «Спутник чиновника» (1911–1914 гг.) был аккумулирован уникальный для российского обществознания опыт анкетного опроса рядового чиновничества. Собранные и систематизированные редакцией материалы о положении рядового чиновничества были переданы в Государственную Думу по ее запросу для принятия соответствующих законов.

Это был первый для российской социологии опыт эмпирического анализа российского чиновничества, и остановиться на нем важно по двум причинам. Во-первых, этот период эмпирического анализа (с 1911 по 1913 г.) российского чиновничества оказался незаслуженно забытым в современной социологии (но он упоминается в очень интересных исследованиях И.А. Голосенко [*Голосенко* 1999, 2000]). Во-вторых, обращение к опыту наших соотечественников вызывает массу аналогий с современными исследованиями столь специфической социально-профессиональной группы, как государственные и муниципальные служащие; позволяет проследить тенденции ее развития, глубже понять работу чиновничьего аппарата, выявить управленческие рычаги его совершенствования.

В российской дореволюционной социологии чиновничества различные категории, страты, ранги чиновничества изучались далеко не в равной степени.

Объект социологического исследования – российское чиновничество – сам по себе достаточно сложно дифференцирован и неоднороден как в социальном, образовательном, так и в имущественном отношении. Уровень престижа различных страт этой профессиональной группы также был различен. Социологический анализ различных слоев российского чиновничества также оказался неравномерным.

Стратификации российского дореволюционного чиновничества. Бюрократия (как самостоятельный общественный «класс») обладала собственной статусной иерархией. Дворянство занимало хотя бы незначительные, но все-таки «командные высоты», не смешиваясь с остальной массой. Но не дворянство являлось основным двигателем бюрократической машины, не оно составляло особое чиновничье «сословие» со своими навыками и бытом. Главным и наиболее работоспособным элементом были дети канцеляристов и лиц духовного звания.

Неоднородность чиновничества проявлялась и в противостоянии военной и гражданской службы. Гражданская служба в сословном обществе считалась менее достойной и престижной, чем военная. По свидетельству известного мемуариста и тайного советника Ф. Ф. Вигеля, дворянство не жаловало гражданскую службу, «молодые дворяне при Екатерине и до нее вступали единственно в военную службу, более блестящую, веселую и тогда менее трудную, чем гражданская... собственно званием канцелярского гнушались, и оно оставлено было детям священно- и церковнослужителей и разночинцев». Дворянство «...в силу традиций неохотно шло на гражданскую службу и в особенности избегало должностей, требующих усидчивых канцелярских занятий» [*Евреинов* 1887, с. 56].

Престижность столичной и провинциальной службы также была различной (эта тенденция сохраняется и сегодня). С созданием министерств (1802) именно в них сосредоточились все нити управления губерниями. Вследствие перераспределения власти между министерствами и губернскими учреждениями за последними остались в основном исполнительные функции, что окончательно по-

дорвало престиж гражданской службы в губернии. По сравнению со столичной, служба в губернии считалась неинтересной и второстепенной. Настоящая карьера была возможна только в столицах.

Все перечисленные выше подразделения чиновничества были охвачены социологическим анализом неравномерно. По военной бюрократии специальных исследований почти не было. Подавляющая доля научных исследований приходится как раз на гражданских государственных чиновников, большинство из которых находились на низших ступенях служебной лестницы и принадлежали к непривилегированным сословиям. Именно они, рядовые чиновники гражданской службы, становятся объектом внимания российской дореволюционной социологии чиновничества. Именно с этой категорией служащих, находившихся на низших исполнительных должностях, постоянно соприкасалось население, по ее действиям судило о власти и силе закона в стране.

Предметное поле социологии чиновничества на этом этапе определялось следующими вопросами: стратификация российского чиновничества, особенности социального и материального положения различных слоев чиновничества; каналы пополнения и механизмы воспроизводства данной социальной группы, варианты вертикальной мобильности чиновничества; специфика мотивации, система наказаний и поощрений; характер внутригрупповых отношений (конфликты и сплоченность) и межгрупповых отношений; дисфункциональные моменты бюрократического управления, объясняющие причины негативного отношения населения к чиновничеству, и поиски путей совершенствования работы аппарата.

Проблематика современных исследований государственных и муниципальных служащих (российского чиновничества) во многом схожа с предметным полем социологического анализа дореволюционной социологии чиновничества, что позволяет провести некоторые параллели, обозначить тенденции, выявить потенциал совершенствования работы административного аппарата. При проведении сравнительного анализа мы будем опираться на результаты проводимых нами исследований¹, в рамках которых мы сознательно стремились заложить комплекс вопросов, идентичных предметному полю дореволюционной социологии чиновничества.

¹ Уральской академией государственной службы в 2006 г. под руководством автора был осуществлен научно-исследовательский проект «Фактор социально-профессиональной корпоративности чиновничества как ресурс повышения эффективности системы государственного и муниципального управления». В соответствии с квотной стратифицированной выборкой (параметры выборки основывались на следующих признаках: пол, возраст, уровень власти, регион) было опрошено 1200 респондентов следующих категорий государственных и муниципальных служащих Уральского федерального округа: 1) руководители и служащие регионального уровня исполнительной власти федеральных органов государственной власти, действующих на территории Уральского федерального округа; 2) руководители и служащие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Уральского федерального округа; 3) руководители и служащие органов местного самоуправления Уральского федерального округа. География исследования охватила все области Уральского федерального округа: Свердловскую – 361 человек, Челябинскую – 294 человек, Курганскую – 116 человек, Тюменскую, включая Ханты-Мансийский автономный округ (Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ) – 429 человек. Ошибка выборки составила не более 3%.

Сравнительный анализ результатов исследований российской дореволюционной и современной социологии чиновничества

Первый выбранный нами параметр сравнения – стратификация российского чиновничества, особенности социального и материального положения его различных слоев

В дореволюционной социологии чиновничества стратификация чиновничества изучалась по ряду критериев: размеры и формы доходов, политическая ориентация, образование и вид ранга (чины) – и российское чиновничество начала века делилось на три слоя – низший, средний и высший. Каждый из критериев подробно описывался и оснащался статистическими данными. Были очень добротные исследования по высшим эшелонам чиновничьей пирамиды – губернаторской власти (Н. Блинов) и министерской власти (А. Алексеев, А. Жилин), истории их возникновения в России, внутренней конфронтации и сосуществования.

Насколько оказывается конкурентоспособной система государственного управления на рынке труда, какого рода профессионалов она способна привлечь и удержать? Ответы на эти вопросы позволяет найти анализ системы мотивации, специфики условий и оплаты труда административного аппарата.

Данные, собранные в опросах «Спутником чиновника», фиксировали проблему неравномерной оплаты чиновничьего труда, разной продолжительности рабочего дня в различных канцеляриях, нерегулярности отпусков, произвола в выплате пенсий. Анкеты зафиксировали, что неудовольствие канцелярских служащих вызывало прежде всего два обстоятельства: произвол в оценке труда и значительная дифференциация в размере жалованья. Оклады российских чиновников не были фиксированными. Жалованье назначалось начальством «по трудам и достоинству» из сумм, выделяемых на канцелярские расходы. (Историки описывают типичные примеры, когда многие чиновники с низкими окладами, и особенно канцеляристы, служили лакеями, кучерами, сторожами и швейцарами. Как правило, эта работа была более высокооплачиваемой, чем государственная служба [Писарькова 1995].)

На страницах журнала «Спутник чиновника» в статье, красноречиво названной «Рабы», Т. Ардов писал о распрях и конфликтах в самом административном аппарате (кстати, в опросах и журнальных публикациях чиновничьи низы часто осознанно определяли себя словами «плебеи», «парии», «пасынки России»). «Много еще реформ нужно России, но прежде чем приступить к ним, нужно совершить одну реформу: нужно реформировать самый тот аппарат, который проводит в жизнь все эти реформы, законы и мероприятия правительства. Необходимо сделать положение русского чиновника хотя бы только сносным» [Ардов 1911, с. 10].

Различие в окладах высших и низших категорий гражданских служащих было существенным. Жалованье губернатора не менее чем в 30 раз превышало жалованье канцелярского служащего. Даже если взять только одно жалованье, писал Е. Карнович, то расхождения в оплате труда высших и низших слоев российского чиновничества были самыми большими в мире – десятки тысяч рублей в год у первых и меньше сотни рублей у вторых [Карнович 1911, № 4, с. 1–2].

По мнению профессора психологии М. Владиславлева, разница в должностных окладах, помимо сословных и имущественных различий, накладывала свой отпечаток на отношения между чиновниками: «младший делопроизводитель, получая в семь раз меньше, чем директор департамента, должен питать к нему удивление с высокими степенями уважения; наоборот – чувство директора к младшему делопроизводителю, если последнего не спасает ум, образование или происхождение, должно быть родственно презрению» [Владиславлев 1881, с. 41].

Поэтому чиновники ставили вопрос о необходимости реформирования государственных учреждений.

Эту ситуацию хорошо понимал известный реформатор – председатель совета министров статс-секретарь П.А. Столыпин, к тому же имевший опыт чиновничьей службы – губернаторство в Саратове. Он предостерегал против огульной критики чиновников: «У нас принято на них валить все зло русской жизни. Между тем я лично близко знаком с русским чиновником и могу сказать, что он вовсе не так уж плох. Чиновники и землевладельцы – часто одни и те же лица. Сегодня он помещик, завтра – чиновник» [Столыпин 1911, с. 1–8]. В 1910 г. на одном из заседаний Третьей Государственной Думы Столыпин произнес прочувствованную речь о поразительно тяжелой жизни низших чинов губернских канцелярий, что находится в противоречии с идущими в стране реформами.

Современные исследования об особенностях социального и материального положения различных слоев чиновничества

Адекватная оплата труда – это конкурентоспособность социально-профессиональной группы на рынке трудовых ресурсов, это показатель того, какого качества специалистов данная профессиональная группа готова привлечь.

И сегодня чиновники недовольны несоответствием трудовых затрат и уровня оплаты. Об этом свидетельствуют результаты опросов, в ходе которых задавались как вопросы объективного характера, так и идентификационные. Отвечая на вопрос «к какому социальному слою по уровню дохода вы могли бы себя отнести?», большинство респондентов выбрали ответы «к среднему» (42,8%) и «ниже среднего» (41,1%). Десятая часть чиновничества считает себя по уровню дохода «низшим» слоем (9,8%), и только 2,5% респондентов отнесли себя к страте «выше среднего».

В таблице 1 представлены варианты ответов чиновников в зависимости от уровня власти, из которых следует, что среди тех, кто причислил себя к «низшему» классу и «ниже среднего», преобладают служащие регионального уровня исполнительной власти федеральных органов государственной власти. К страте «выше среднего» наиболее часто относят себя муниципальные чиновники.

Сохраняется неравномерность в оплате труда чиновников различных уровней власти. Особенно остро ее ощущают на себе федеральные служащие территориальных органов исполнительной власти, уровень заработной платы которых по сопоставимым должностям с государственной службой исполнительной власти субъекта или чиновниками местного самоуправления оказывается неоправданно заниженным. Очевидно и другое: доля обеспеченных чиновников в общей структуре профессиональной группы не слишком велика.

Таблица 1. Самооценка чиновниками различных уровней власти своего материального статуса, %

Уровень власти / Социальный слой по уровню дохода	Федеральный	Региональный	Муниципальный	Сумма строки
К высшему	0,0	0,0	0,0	0,0
Выше среднего	34,5	17,2	48,3	100,0
К среднему	32,7	19,7	47,6	100,0
Ниже среднего	53,3	11,5	35,2	100,0
К низшему	69,8	11,2	19,0	100,0
Затрудняюсь ответить	33,3	31,1	35,6	100,0

О наличии проблемы сбалансированности между инвестициями (затратами) и вознаграждениями индивида свидетельствуют ответы респондентов на вопрос: «Считаете ли вы, что уровень оплаты труда соответствует трудовому вкладу?»

Таблица 2. Оценка чиновниками меры соответствия уровня оплаты труда реальному трудовому вкладу, %

Значения:	% отв.
Уровень оплаты недостаточный	43,5
Уровень оплаты не вполне приемлемый	37,8
Уровень оплаты приемлемый	17,7
Уровень оплаты достойный	1,0
Сумма:	100,0

Данные, представленные в таблице 2, позволяют сделать вывод, что подавляющее большинство респондентов сочли уровень оплаты труда недостаточным или не вполне приемлемым. Лишь 1% респондентов признали уровень оплаты труда достойным, и 17,7% считают его вполне приемлемым. То есть подавляющее большинство респондентов идентифицируют несоответствие оплаты труда реальному трудовому вкладу, что свидетельствует о наличии статусной рассогласованности между инвестициями (затратами) и вознаграждениями индивида. Подобная ситуация статусной несбалансированности, идентификация рассогласованности инвестиций и вознаграждений, преобладание доли «недооплачиваемых» чиновников свидетельствуют об элементе нестабильности социально-профессиональной группы российского чиновничества, что не может не сказаться на эффективности функционирования системы государственного и муниципального управления.

Следующий параметр сравнения: группа интересов и факторы карьерного роста чиновничества

Журнал «Спутник чиновника» собрал богатейший анкетный материал, позволяющий проследить группу интересов, специфику мотивации, каналы рекрутирования на государственную службу, особенности построения карьеры чиновника в дореволюционной России. Несмотря на множество минусов, в то время

чиновничья служба давала обширные преимущества по сравнению с прочими частными и общественными профессиями и занятиями: стабильные оклады, премии и пенсии, чины и ордена, после достижения определенного ранга – дворянство.

Самый обширный низший слой в основном рекрутировался из мещанства и мелкой буржуазии. Карьера чиновника предполагала возможность вертикальной социальной мобильности и вхождения в привилегированные группы и даже в правящий класс в виде почетного гражданства, личного и потомственного дворянства. В результате «был чрезмерный наплыв служащих по гражданскому ведомству, причем целые поколения, преимущественно не из дворян, посвящали себя всецело гражданской службе, видя в ней идеал своих желаний и стремлений, и действительно образовали из себя особый заколдованный класс» [Евреинов 1887, с. 57]. Чиновничество оставалось важным источником пополнения дворянского сословия, это был, как не без иронии заметил Н. Коркунов, «нормальный способ» [Коркунов 1892, с. 275]. «Огромное большинство ныне существующих дворян, – писал Н. Рубакин в 1912 г., – бывшие чиновники или их потомки». Средняя прослойка чиновничества пополнялась в основном выходцами из интеллигенции, культурных слоев буржуазии и обедневшего помещичьего дворянства, которое перебиралось в города. Большинство из них получало образование в гимназиях и реже – в университетах (они, кстати, мучительно переживали третигование со стороны общества, к чему низы были в целом достаточно индифферентны) [Рубакин 1912, с. 59].

Бюрократия имела характер открытой системы в пополнении ее низшего и среднего слоя и почти кастово замкнутой – у высшего слоя, который составляли, как правило, крупные землевладельцы, промышленники, родовитые дворяне (исключением являлись фавориты, которые в силу особого личного доверия государя или государыни могли быть выходцами и из низших слоев). Анкеты зафиксировали и существенные различия в мотивации высшего, низшего и среднего слоя чиновничества. Для высшего слоя чиновничества, в отличие от среднего и низшего, жалование – не единственный и даже далеко не главный источник доходов, и поэтому служба – средство для достижения совершенно иных целей, чем просто выживание, а именно: для приобщения к общественной власти в интересах крупного землевладения и торгово-промышленного капитала [Батырев 1906, с. 5–9].

Анкеты показали, что важным фактором карьерного роста российского чиновника оказывался протекционизм, лишаящий дисциплинированных, но не имеющих протекции чиновников веры в будущее, надежды на более или менее обеспеченное положение. Получение выгодного места на государственной службе было связано не с личной инициативой, предприимчивостью, новаторством, а именно: с протекцией, взяткой или долгой изматывающей службой. У чиновника без протекции была только одна дорога – «лямка, лямка без конца» и невольное отвращение к работе, не приносящей нравственного и материального удовлетворения. Таким образом, протектируемые чиновники часто просто имитировали служебную деятельность, а компетентные чиновники, проигрывающие в конкуренции из-за отсутствия патрона, теряли к ней интерес. В

итоге страдала служба, т. е. огромное, сложное дело государственного управления, от здорового состояния которого зависело благополучие всего населения и самого государства.

Важным фактором профессионализации российского государственного аппарата в XIX в. явилось формирование «административного права» чиновничества. На основании «Устава о службе гражданской» (третий том «Свода законов Российской империи»), принятого в 1857 г., были расписаны все служебные обязанности чиновников, порядок поступления на службу и увольнения с нее, производство в чины, награды, пенсии, мундиры и некоторые привилегии этой профессии. Но были в этом «Уставе» и серьезные изъяны.

Наибольшее неудовлетворение, как показали результаты опросов, вызывал пресловутый «третий пункт», или официально – статья 788 Устава, которая гласила: «Чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исполнению возложенных на них должностей... представляется уволить по своему усмотрению...» Начальство могло не объяснять причину увольнения, пострадавший получал «волчий билет» и лишался права на пенсию [Алексеев 1911, с. 136–137]. Следующая, 789 статья Устава уточняла, что уволенные чиновники не имеют права жаловаться, обращаться ни в суд, ни в Сенат, ни тем более в канцелярию Его Императорского Величества, где их жалобы просто не будут «приниматься к рассмотрению».

Государственная идея приняла исключительную форму начальства: в начальстве совмещались закон, правда, милость и кара. «Третий пункт» заставлял чиновников видеть в лице собственного начальства власть, стоящую как бы выше закона, и принуждал к боязливому повиновению всем, даже иногда незаконным предписаниям его. И назначение на должность, и увольнение целиком зависели от воли начальников. Чиновник в самой иерархии оставался беззащитным, один на один с непосредственным начальником, вооруженным «третьим пунктом».

Закрытость чиновничьего аппарата от общества только усиливала беззащитность низших чинов от произвола начальника. На страницах журнала «Спутник чиновника», пожалуй, впервые в истории государства российского, слышен голос рядового чиновника (который все же не рискнул указать свое имя) о произволе начальства. «Наше чиновничество представляет по своему внутреннему устройству государство в государстве, до последнего времени ревниво охраняло неприкосновенность своих сословных традиций. Особенно сильна была, да и есть, эта нетерпимость к любопытству посторонних глаз у бюрократов чиновничьего сословия... Такая забронированность нашего сословия от общества способствовала процветанию в нашей среде полного произвола старших. Она, эта обособленность, служит причиной косности, дряхлости законов, питающих начальственный произвол. Начальственный произвол, в свою очередь, снимает с плеч начальствующих всякую тяжесть моральной ответственности перед подчиненными за свои распоряжения и законной ответственности перед отделенным стеною запрета общественным вниманием. Таким образом, для бюрократов чиновничьего сословия создано удобное положение, которое можно охарактеризовать ходячей поговоркой: «в своем отечестве чего ж стесняться?» [Патриции и плебеи 1913, с. 2–6].

Формально предполагалось, что статья 788 распространяется на все этажи чиновничьей иерархии и «выравнивает» их перед законом, усиливает служебную дисциплину. Однако на деле увольнение по «третьему пункту» не было особенно частым явлением среди высшего чиновничества. Зато одна только возможность его, как справедливо отмечал П. Алексеев, способствовала «установившемуся сервильизму среди чиновничества низшего» [Алексеев 1911, с. 138].

«Третий пункт», резюмировали опросы, необходимо отменить как можно быстрее: право увольнения нужно передать «дисциплинарному суду», в котором участвовали бы с правом голоса чиновники, избранные из своей среды: «при этом пусть ответственность будет даже усилена, но строго определена под условием непременно гласного рассмотрения в Комитете дела о виновности чиновника с предоставлением ему права требовать над собою следствия и суда в общем судебном порядке и с сохранением присвоенного содержания в течение хода дела впредь до провозглашения окончательного судебного приговора». Одно только предоставление младшему права защиты своей чести «ставит старших в еще более сжатые рамки, хотя и соответственно строгого, но в то же время справедливого отношения» [Корве 1905, с. 37–6]. Неудивительно, что тяготы служебного положения побудили многих чиновников министерств (низы и особенно наиболее сознательная средняя часть чиновничества) присоединиться к антиправительственным акциям народа во время Революции 1905 г. Многократно различные правительственные комиссии, а позднее думские фракции предпринимали попытки отменить «третий пункт», как противоречащий современному правосознанию, но безрезультатно. «Узаконенный произвол», легший в основу служебного права чиновничества, упорно сохранялся до Февральской революции.

Группа интересов и факторы карьерного роста современного чиновника

Насколько зависим от воли начальника современный чиновник? И сегодня необоснованные увольнения чиновников в связи с приходом нового руководителя, увы, не редкость. На свою «незащищенность от произвола начальника» в нашем исследовании указали 15,2% респондентов.

Среди факторов карьерного роста лидирующие позиции в ответах респондентов занимают: наличие профессионального опыта, стажа работы в данной организации (53,2%) и хорошие отношения с руководством, его поддержка (49,9%). Следующим по значимости идет фактор профессионализма: стремление повышать свой профессионализм (41,1%), умение подать себя, как хорошего работника (35%). Заметим, что факторы профессионализма и лояльности к руководству идут рука об руку, как взаимодополняющие в карьерном продвижении. Не менее значимо, по оценкам респондентов, и умение творчески работать в команде (27,6%). Большинство опрошенных считают, что от умения чиновника «своевременно реагировать на запросы населения» его карьера зависит мало: только 9,3% респондентов назвали этот фактор в числе значимых.

Как видим, общественные ожидания и внутриорганизационная система мотивации, карьерного продвижения чиновника слабо взаимосвязаны. На сегодняшний день не найдена адекватная управленческая модель сопряженности

интересов населения и чиновничества. Поиск такой сопряженности – это и есть путь к повышению качества государственных (муниципальных) услуг.

Какие же интересы заставляют чиновников проявлять верность, лояльность системе государственного, муниципального управления, «сцепляют» их в единую социально-профессиональную группу?

Во-первых, большинство респондентов (76%) на вопрос «насколько ваше общественное положение помогает вам решать жизненные проблемы?», ответили, что в большой степени.

Во-вторых, степень правовой защищенности чиновничества по сравнению с работниками других сфер выше (см. рис.1). Так считает подавляющая часть чиновничества, и только 1/5 из них не осознают такого преимущества.



Рис. 1. Оценка современными чиновниками степени своей социально-правовой защищенности по сравнению с работниками других сфер

Чтобы определить, какая страта чиновничества в меньшей степени ощущает преимущества своей социально-правовой защищенности, мы посмотрели различные варианты корреляционной зависимости. Значимым фактором оказался уровень должностной иерархии.

Таблица 3. Оценка современными чиновниками различных должностей степени своей социально-правовой защищенности по сравнению с работниками других сфер

Группа должностей	Значительно лучше	Лучше	Несколько лучше	Хуже	Намного хуже	Сумма строки:
Высшая	4,8	11,9	61,9	11,9	9,5	100,0
Главная	4,1	16,0	60,1	17,2	2,6	100,0
Ведущая	5,5	11,1	63,6	16,3	3,5	100,0
Старшая	3,1	13,6	66,7	15,1	1,5	100,0
Младшая	0,6	20,6	54,4	18,1	6,2	100,0
Другое	11,8	17,6	47,1	11,8	11,8	100,0

Можно было бы предположить, что существует четкая зависимость между должностным статусом и осознанием меры правовой защищенности. Однако

данные исследования выявили, что несмотря на то, что в общем чиновники признают свою большую, по сравнению с работниками других сфер, правовую защищенность, чиновники высших и младших должностей считают ее «намного хуже», чем находящиеся на верней ступеньке управленческой иерархии (доля недовольных среди высших чиновников составила в своей категории 9,5% против 1,5–3,5%, 2,6% в иерархии старших, ведущих и главных должностей). Видимо, степень зависимости чиновников этих уровней от внеправовых механизмов воздействия оказалась наибольшей.

О мере устойчивости социально-профессиональной группы можно судить и по степени распространенности в ней таких ценностей, как удовлетворенность правовыми гарантиями занятости (табл. 4, 5). Выстроив рейтинг ответов респондентов на вопрос «удовлетворяют ли вас правовые гарантии занятости?», можно увидеть, что доля недовольных чиновников составила порядка 15%, другая – самая многочисленная часть чиновничества – считает, что имеет правовые гарантии занятости.

Таблица 4. Удовлетворенность современных чиновников правовыми гарантиями занятости, %

Значения	% отв.
Удовлетворяют	40,6
Частично удовлетворяют	27,3
Вполне удовлетворяют	16,9
Не вполне удовлетворяют	10,4
Не удовлетворяют	4,8
Сумма:	100,0

Наиболее удовлетворены правовыми гарантиями занятости чиновники, недавно влившиеся в профессиональное сообщество чиновничества (чей трудовой стаж в органах государственной власти или местного самоуправления составил менее 5 лет), а также «старожилы» этой системы (их трудовой стаж в органах государственной власти или местного самоуправления составил более 20 лет). Доля «удовлетворенных» и «вполне удовлетворенных» правовыми гарантиями занятости в этой категории чиновников оказалась самой большой (около 60% в сумме у молодых чиновников и соответственно более 70% – у ветеранов, против 50% у других обозначенных в нашем исследовании категорий).

Таблица 5. Удовлетворенность современных чиновников правовыми гарантиями занятости в зависимости от их общего трудового стажа в органах государственной власти или местного самоуправления

Степень удовлетворенности / стаж в органах власти	До 5 лет	5–9 лет	10–19 лет	20 и более лет
Вполне удовлетворяют	15,9	14,9	18,4	20,3
Удовлетворяют	43,2	36,1	36,6	53,4
Частично удовлетворяют	31,2	30,5	27,8	7,6
Не вполне удовлетворяют	5,7	14,1	12,8	9,3
Не удовлетворяют	3,9	4,5	4,3	9,3
Сумма:	100,0	100,0	100,0	100,0

Проанализировав результаты ответов респондентов на данный вопрос, можно сделать вывод, что социально-профессиональная группа российского чиновничества в целом обеспечена правовыми гарантиями занятости.

Параметр сравнения: поведенческие стереотипы и специфика взаимоотношений внутри группы чиновничества

О влиянии профессии на поведение людей блестяще писал П. Сорокин в работе «Влияние профессии на поведение людей и рефлексология профессиональных групп»: «Если принять профессию за «независимую переменную», то между ней и... поведением людей неизбежными окажутся функциональная или коррелятивная связь; последние в известной мере будут функциями профессии. А все эти стороны исчерпывают почти все поведение и весь образ жизни индивида. Профессиональная деятельность преобразует человека, следовательно, «представители одной и той же профессии неизбежно будут сходными между собой во многих отношениях: и по физической структуре, и по внешности, и особенно по психологическому складу. У них неизбежно будут во многом сходными: идеология, убеждения, вкусы, симпатии и антипатии. Образ и уровень жизни, интересы и стремления, словом – все поведение» [Сорокин 1997, с. 540–541].

Насколько изменились поведенческие стереотипы этой достаточно консервативной социально-профессиональной группы?

Дореволюционная социология чиновничества о поведенческих стереотипах и социально-психологических проблемах российского чиновничества

В дореволюционной России обстановку в учреждениях трудно было назвать психологически комфортной. Между чиновниками шла борьба из-за маленькой надбавки к окладу, из-за крошечной власти. Конкуренция часто парализовала любое проявление солидарности. Товарищеские отношения между чинами считались явлением опасным. «По-видимому, рознь и борьба между чиновниками, – иронизировал автор статьи «Очерки психологии чиновничества», – считаются необходимой принадлежностью государственного управления» [Очерки психологии чиновника 1912, с. 23–25].

Опросы, проведенные редакцией журнала «Спутник чиновника» в 1912–1913 гг., выявили любопытные парадоксы мотивации и поведения: многие чиновники ненавидели свою службу и одновременно боялись потерять ее, презирали своих начальников и одновременно занимались подхалимажем. На службе складывалась нездоровая психологическая атмосфера, которая в сильной степени нравственно деформировала людей.

Рутинная служба, рутинный досуг, замкнутый круг нужды или очень скромного достатка, психология отчуждения в межличностных отношениях, парализующий страх попасть под «третий пункт». С созданием министерств возник особый тип гражданского служащего – министерский чиновник, который решал все местные потребности России «за глаза», путем соблюдения «канцелярского порядка». По описанию Вигеля, бюрократ «за скоро получит место скольнибудь видное, думает быть министром. Он делается горд, в обращении холоден и в то же время словоохотлив, но с теми, которые в молчании по целым часам

готовы его слушать... Как бы ни мало было занимаемое им место, он заставляет просителей дожидаться в передней, обходится с ними свысока и даже берет взятки, как будто собирает дань с побежденных» [Вигель 1892, с. 28–29].

В местном управлении сформировались свои, отличные от министерских, типы чиновников. Характерным для губернских учреждений был и секретарь палаты гражданского суда, представлявший «тип умного и даровитого подьячего, вертевшего своим начальством... Чтобы обделать дело в палате, следовало обратиться к... (нему). За некоторое (довольно умеренное) приношение он, если возможно, удовлетворял просьбу... и ускорял (иногда изумительно) ход дела...» Такого типа чиновники (как правило, секретари или столоначальники) обычно начинали службу с низших канцелярских должностей и, постепенно поднимаясь по служебной лестнице, накапливали огромный опыт практической работы, в совершенстве постигали все тонкости делопроизводства. Обладая при этом определенными способностями и умом, они становились незаменимыми для старших чиновников из дворян, которые службу начинали чаще всего в классных чинах и не особенно вникали в ее тонкости. По свидетельству В.И. Глориантова, именно эта категория чиновников определяла характер деятельности бюрократической машины, так как большая часть начальников-дворян «...служила только ради одного почета и получения чинов и орденов, нисколько не занимаясь и не вникая в свои служебные обязанности и всегда беспрекословно подписывая все, что приходило к ним из канцелярии, где вся мудрость и творилась в то время посредством столоначальников и секретарей» [Глориантов 1905, с. 662]. Впрочем, административная система управления, предусматривавшая со стороны нижестоящих учреждений беспрекословное повиновение и строгую исполнительную дисциплину, и не требовала от них оригинальных решений или инициативы.

Так неужели все сословие чиновников повально было заражено «безнравственными и антиобщественными инстинктами»? Конечно, нет. Из отечественной истории известны достойные и честные администраторы, но общим является то, что собственная чиновничья среда чаще всего выдавливала их из самой себя, ощущая их чуждыми себе. Например, опытный губернатор с многолетним стажем П.П. Шидловский, уйдя в 1913 г. в отставку, так объяснял корреспонденту, берущему у него интервью, свой поступок: «Уход со службы явился результатом невозможности... честно и плодотворно работать в провинции... Только хвастовство в реакционности и поддержка сторонних лиц, подчас сомнительной репутации, являются ныне гарантией... от мелких и больших неприятностей по службе. Я подал в отставку, другие, попав в мою ситуацию, ограничиваются лишь молчанием и покачиванием головы» [Положение губернаторское 1913, с. 26–28].

Исследователи обратили внимание на формирование в среде бюрократии особого типа личности, сочетающего в разной степени как положительные свойства (дисциплинированность, трудолюбие, стремление к порядку), так и отрицательные (психологическую инертность, боязнь нововведений, культ вышестоящего начальства). А. Зарудный рассказал об опытном чиновнике, который давал советы младшему собрату, поступающему на службу: просителей выслушивать терпеливо, но отвечать им в самых неопределенных выражениях: дело ваше рассматривается, дано предложение, послан запрос; «пусть незнако-

мо будет для вас сострадание к несчастному»; «берите сторону сильного и прослывете правдивым человеком»; «никогда не делайте того, что нужно делать, а делайте то, что желает высшее начальство»; «никогда не говорите определенно: на основании такого-то закона, говорите неопределенно: на законном основании» [Зарудный 1899, с. 543–546].

Во взаимоотношениях внутри чиновничьего аппарата мы находим влияние поведенческих стереотипов взаимоотношений барина и крепостного. Юридическая отмена крепостного права не смогла быстро изменить психологию и нравы людей. Один из чиновников, В.И. Глориантов, вспоминает: «Тогдашние помещики, занимавшие преимущественно на государственной службе высшие должности и привыкшие грубо и дерзко обращаться со своими крепостными крестьянами, точно так же поступали и на службе с лицами, им подчиненными...» [Глориантов 1906, с. 471].

Наказаниям за упущения по службе подвергались и чиновники. Вспомним хотя бы неизменное «ты» в обращении с подчиненными (хотя к этому времени в министерских департаментах уже было принято обращение на «вы»). Чем дальше от столицы, тем сильнее в учреждениях, особенно губернских и уездных, проявлялись традиции наказания подчиненных: за опоздания или неявку на службу, нерадение и леность, пьянство, побеги с места службы и многие другие провинности. Канцелярских служителей держали под арестом на хлебе и воде, сажали в колодки на цепь, били розгами, палками и плетьюми [Снежневский 1903, с. 45]. При медленном решении дел или несвоевременном представлении ведомостей и отчетов виновным задерживали выплату жалованья или, приставив охрану, их запирали «безвыходно» в учреждении до окончания работ.

Социальная неоднородность российского чиновничества формировала особую корпоративную социальную психологию, которая стала объектом изучения российских социологов.

Современная социология чиновничества о поведенческих стереотипах и социально-психологических проблемах российского чиновничества

Сегодняшние чиновники могут лишь посочувствовать своим предшественникам. Нравы в чиновничьей среде конечно же изменились, как и нормы взаимоотношений руководителя и подчиненных, степень защищенности чиновника. Однако социально-психологические проблемы в деятельности чиновника и сегодня остаются актуальными.

Результаты исследований социологов из Российской академии государственной службы [Лотова 2004, Каширина 2005] выявили ряд противоречий в профессиональной деятельности государственных служащих: ужесточение требований к профессионально-личностным стандартам и чаще всего авторитарный стиль управления внутри административных коллективов актуализируют социально-психологическое состояние «страха перед наказанием и утратой статуса». С одной стороны, у большинства государственных служащих сформировалась установка на работу в аппарате органов власти как наиболее предпочтительный вариант жизнеустройства; с другой – постоянно преобладает страх «потерять такую работу».

По этой причине государственные служащие не способны дать реальную оценку положению дел в системах управления и выработать рациональные и эффективные меры преодоления противоречий и ошибок.

На зависимость результатов деятельности организации от поведенческих стереотипов ее сотрудников указывал известный специалист по управлению А. И. Пригожин: он обозначил такую проблему, как управляемость [Пригожин 2003, с. 249–281]. Внутриорганизационные отношения, в том числе и деловые, не могут быть жестко запрограммированы. Типичные организационные стандарты – должность, соподчинение, права, обязанности, зарплата – образуют единую формальную структуру, на которую и направляется управляющее воздействие. При безличности формальной структуры невозможно учесть конкретные проявления служебного поведения работников. Управляющие органы не в состоянии полностью контролировать действия управляемой ими системы, поэтому подчиненные получают определенную свободу (автономию) поведения. (Исследованию социокультурных и профессиональных регуляторов поведения российского чиновника посвящен ряд работ в современной российской социологии [Бойков 2003, Захаров 2004, Зинченко 1999, Четваева 2006].)

Сегодня в правилах, регламентирующих деятельность государственных служащих, появились понятия «конфликт интересов» и модель поведения государственного служащего, четко предписывающая ему способ разрешения конфликта интересов. В частности, в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» сказано: «При угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов».

Желая понять, стала ли данная формализованная норма основой повседневного служебного поведения чиновников, мы задали респондентам вопрос: «Считаете ли вы нужным сообщать своему начальству о служебных нарушениях и проступках своего коллеги?»



Рис. 2. Мнения современных чиновников о необходимости сообщать своему начальству о служебных нарушениях и проступках коллеги, %

Результаты ответов респондентов (рис. 2) отразили российскую ментальность. Подавляющее большинство чиновников (65,3%) доложили бы начальству о служебных нарушениях и проступках своего коллеги «только в исключительных случаях»; категоричное «нет, ни в коем случае» выбрала пятая часть респондентов (19,7%); в сумме эти категории респондентов составили 85% чиновников. Готовность же «обязательно сообщить о проступках своих коллег руководству» высказали только 2,1%; более мягкий вариант «скорее всего, да» выбрали еще 6,1%. Так что чиновников, готовых строго придерживаться предписанной им правилами модели поведения, среди опрошенных оказалось всего 8,2%. Выявилась и категория «манипуляторов»: они проинформировали руководство о проступках своего коллеги «в зависимости от отношений» с ним – таких оказалось 6,8%.

Таким образом, можно констатировать, что профессиональное сообщество чиновников отдает предпочтение сложившимся горизонтальным социальным и внутриорганизационным связям, проявляя сильнейшую корпоративность на внутриорганизационном, социально-сетевом уровне организации.

Завершая наш сравнительный анализ российской дореволюционной и современной социологии чиновничества, отметим два важнейших параметра сравнения: взгляд чиновничества на препятствия и пути реформирования государственного аппарата. Удивительно, насколько рекомендации современных практиков государственного и муниципального управления созвучны предложениям предшественников.

Дореволюционная социология чиновничества: мнение чиновников о причинах негативного отношения населения к чиновничеству

Журнал «Спутник чиновника» в анкетных опросах выяснял также мнение чиновников о причинах негативного отношения населения к чиновничеству. Среди таковых называлась неудовлетворительная организация сложнейшей административной машины. Отсутствие серьезного социального контроля со стороны общества за деятельностью чиновников, наличие контроля только сверху – в виде эпизодических ревизий – стали источниками беззакония: ревизии чаще всего были малоэффективны, а их уроки не обобщались и не становились основой законодательных актов, улучшающих практику государственной службы.

В условиях министерского управления контроль над должностными лицами существовал в основном на бумаге, деятельность подведомственных учреждений нередко сводилась лишь к четкому реагированию на каждую бумагу «сверху» соответствующей, по всем правилам составленной бумагой. Поэтому в губернских учреждениях особенно ценилось умение чиновника «отписаться», то есть сказать о каком-либо щекотливом предмете нечто такое, чему можно было придать любой смысл и от чего, при случае, предстояла возможность и совсем отказаться.

Другой причиной негативного отношения населения к чиновникам служило отсутствие среди них моральных запретов на взяточничество, растраты казенных денег, приписки, продажу должностей и т. д.

Среди причин, формирующих негативное восприятие «класса» чиновничества, в анкетах значился и невысокий образовательный уровень чиновни-

чества. «Необходимо признать сравнительно ничтожный, в общей массе, контингент чиновников с высшим и средним образованием и почти полное отсутствие специальных учебных заведений и курсов как для технической, так и общей подготовки кадров чиновников для правительственных учреждений» [Бенедиктов 1911, с. 24]. По традиции ряды гражданских служащих пополняли уволенные из учебного заведения «за малозначительность успехов», «за долговременную неявку» или «безнадежность к продолжению учения, происходящую от упорной лени», что не способствовало повышению образовательного и нравственного уровня чиновничьего «сословия». Низкая управленческая компетентность, склонность к произволу, естественно, вызывали недоверие населения к чиновничеству.

Мнение современных государственных и муниципальных служащих о причинах негативного отношения населения к чиновничеству

Среди причин «проявляющегося негативного отношения населения к работникам органов государственного и муниципального управления» респондентами были названы: недостаточная информированность о деятельности чиновников – 38,7%; негативный опыт общения с конкретным чиновником – 35,4%; то, что чиновник руководствуется правилами, а не ожиданиями населения – 27,1%. Большинство государственных и муниципальных служащих вынуждены тратить силы на подготовку отчетов, справок, а также на множество согласований при решении элементарных задач. Исследования обнаруживают, таким образом, внутренние противоречия профессии чиновника: главным требованием в работе является быстрое и безапелляционное реагирование на бюрократические запросы, зачастую не связанные со служебной деятельностью.

Государственными и муниципальными служащими назывались и внешние факторы, объясняющие причины негативного отношения населения к чиновничеству; в частности, на «недостаточное финансирование социальных программ» указали 24,4% респондентов.

Критичное, даже резкое мнение о своем профессиональном сообществе высказали 23,2% респондентов, указав, что причина недоверия населения кроется в том, что «власть руководствуется только своими интересами».

Как видим, причины, объясняющие негативное отношение населения к чиновничеству, с точки зрения дореволюционных и современных служителей государства, во многом схожи, но не идентичны (табл. 6).

На первом месте стоит проблема коммуникации, взаимодействия населения и власти, обратной связи. Причем позиция дореволюционного чиновничества жестче: существует необходимость не только в правильно налаженных информационных потоках, но и в серьезном социальном контроле за деятельностью чиновничества со стороны общества.

На втором месте находятся вопросы организации функционирования государственного аппарата. Современные российские государственные и муниципальные служащие, работающие в рамках заданных им предписаний и норм, четко фиксируют несоответствие между обязательными для них правилами и социальными ожиданиями общества.

Таблица 6. Мнение чиновников о причинах, формирующих негативное восприятие чиновничества населением*

Дореволюционные чиновники: (дореволюционная социология чиновничества)	Современные чиновники: (современная социология чиновничества)
Проблема контроля: отсутствие серьезного социального контроля со стороны общества за деятельностью чиновников и наличие контроля только сверху – в виде эпизодических ревизий. Контроль в основном на бумаге	Недостаточная информированность населения о деятельности чиновников
Неудовлетворительная организация работы административной машины	Негативный опыт общения с конкретным чиновником Чиновник руководствуется правилами, а не ожиданиями населения. Большинство чиновников вынуждены тратить силы на подготовку отчетов, справок, а также на множество согласований при решении элементарных вопросов
Отсутствие моральных запретов внутри чиновничества на взяточничество, растрату казенных денег, приписки, продажу должностей и т. д.	Недостаточное финансирование социальных программ
Низкая управленческая компетентность чиновника, склонность к произволу	Власть руководствуется только своими интересами

*Причины расположены по степени значимости в ответах каждой группы респондентов.

Значимость этичности поведения оказалась большей для дореволюционного чиновничества. Современные чиновники видят причину недовольства населения и в политических факторах, когда чиновники ощущают на себе социальную непопулярность реализуемых политических решений, недовольство населения по поводу недостаточного финансирования социальных программ.

«Положительные практики». Среди общего недовольства населения деятельностью органов власти все же есть и положительные оценки деятельности государственных и муниципальных служащих. Мы решили узнать мнение самих чиновников о том, благодаря чему отдельным органам власти удается поднимать эффективность, престиж системы государственного и муниципального управления. Факторы, обеспечивающие «положительные практики», в ответах респондентов выглядят следующим образом (табл. 7).

Таблица 7. Мнение современных чиновников о факторах, обеспечивающих «положительные практики» – успех деятельности отдельных органов государственного и муниципального управления, %*

Факторы, обеспечивающие успех деятельности отдельных органов государственного и муниципального управления	% от числа ответивших
Личные качества лидеров	49,5
Умение работать с хозяйственно-политической элитой, согласовывать интересы	49,2
Выгодное экономическое расположение	43,7
Качество менеджмента (управления) в организации	36,1
Налаженные социально-управленческие связи (с управленческой вертикалью)	30,1
Нормативная база	15,8
Активность населения, местного сообщества	8,4

* Можно было выбрать несколько вариантов ответа.

Показательно, что при оценке факторов, обеспечивающих «положительные практики» в деятельности органов власти, в ответах респондентов на первый план выходят отнюдь не вопросы управления: лидерство, умение работать с хозяйственно-политической элитой, согласовывать обоюдные интересы, выгодное экономическое расположение. Фактор активности населения, его влияние на деятельность органов власти оценивается чиновниками как крайне незначительный.

Рекомендации и предложения дореволюционного чиновничества по совершенствованию деятельности государственного аппарата

Обобщая анализ изъянов государственного управления, дореволюционные чиновники, как люди, знающие систему изнутри, сформулировали ряд конкретных рекомендаций и предложений. Некоторые из них не потеряли своей актуальности и для современного этапа реформирования государственной службы.

Е. Карнович справедливо считал, что исправить или ослабить общественное нерасположение к чиновничеству можно в первую очередь предоставлением населению большей доли самоуправления, что поможет ему понять сложность управления общественными делами.

Далее следует улучшить материальное положение чиновничества, что позволит правительству отбирать более пригодных и достойных чиновников, которых будет привлекать хорошее денежное содержание [Карнович 1911, № 1, с. 5]. Используя зарубежный опыт, необходимо открыть чиновникам кредит в государственном банке, ввести бесплатную, как у офицеров, медицинскую помощь, бесплатное обучение детей, размеры пенсий и единовременного выходного пособия поставить в строгую зависимость от выслуги лет и наград за время службы, организовать жилищные кооперативы. И самое главное – создать профессиональные союзы чиновников с правлением, которое избиралось бы путем тайного и равного голосования. Именно правление стало бы посредником между властями и рядовой массой чиновников в деле решения различных профессиональных вопросов.

Необходимо также создавать условия, позволяющие объективно оценивать профессионализм чиновника. Предлагавшийся выход – систематическое участие чиновников в организации своей деятельности, создание специальных комиссий по приему на работу и повышению чинов в каждом учреждении и время от времени повторяющаяся проверка профессиональной подготовки и умения выполнять управленческие функции. Этот контроль, включающий конкурсы на замещение должностей, специальные программы теоретических и практических знаний управления и особые экзаменационные комиссии, должен быть установлен обязательно и в законодательном порядке. Каждому чиновнику не только должно быть дано право, но и вменялось бы в обязанность «указывать все недочеты деятельности учреждения и способы усовершенствования этой деятельности» [К чему сводятся желания чиновничества 1912, с. 9].

Идея специального образования чиновников, причем не только узкопрофессионального, делопроизводительского, но и более широкого, гуманитарного, также обсуждалась на страницах журнала «Спутник чиновника» [А-ч. Жаж-

душе света 1913, с. 17–19]. Понимая значимость совершенствования системы управления, чиновники указывали на необходимость создания курсов новейшей технологии управления (чтобы труд чиновников совершенствовался, а не подчинялся шаблону, «шел рядом с жизнью и наукой, не отставая от них»); проведения специальных общих собраний чиновников для обмена своими познаниями и взаимной критики существующих приемов работы, если они устарели [Р.Н. Несоввершенство приемов делопроизводства 1911, с. 28–30.]. Осознание необходимости специальной профессиональной подготовки явилось важной стороной формирования группового самосознания чиновничества.

Социологические опросы чиновников, проводимые журналом «Спутник чиновника», дали новые, объективные знания об этом слое, а публичное обсуждение полученных данных и наконец передача их в Государственную Думу для законодательных решений свидетельствовали о важности и значимости непредвзятого, объективистского анализа специфики социально-профессиональной группы чиновничества. Российские социологи тех лет фактически реализовали важный контовский завет социологической науке: знать, предвидеть, действовать.

Рекомендации и предложения современного чиновничества по совершенствованию деятельности государственного и муниципального управления

В качестве приоритетных путей реформирования системы государственного и муниципального управления большинство современных чиновников (59,5% респондентов) выделили внутриорганизационные меры, связанные с рациональной организацией труда.

Они (особенно муниципальные служащие) указывают, что четкости в определении должностных обязанностей за последние годы стало меньше. Если в 2002 г. 59% муниципальных чиновников имели достаточно четкое представление о своих должностных обязанностях, то сегодня эта доля убавилась до 55,1%. Зато увеличилось количество тех, кто считает, что их обязанности распределены недостаточно четко: с 21 до 28,7%.

Второй по значимости фактор, способствующий результативности системы административного управления, по мнению респондентов, – высокий профессионализм. Причем, 41,3% респондентов назвали недостаточной квалификацию многих работников нынешних органов власти.

На третьей позиции оказалась необходимость учета интересов государственных и муниципальных служащих – на этот фактор указали 25,1% респондентов. Незащищенность государственных и муниципальных служащих от произвола отметили 15,2% респондентов, подчеркивая тем самым необходимость объективной оценки их труда.

Важным резервом повышения качества государственных и муниципальных услуг, по мнению чиновников, является использование современных информационных технологий – 23% респондентов (этот фактор оказался более значимым для молодых чиновников); совершенствование нормативно-правовой базы – 22,4%. На недопустимость подмены закона инструкциями и ведомственными актами указали 11,0% респондентов.

За необходимость при принятии управленческих решений больше ориентироваться на нужды населения, учитывать его интересы высказались 21,4% опрошенных.

Такие явления, как злоупотребление служебным положением (15,9%), протекционизм (14,6%), защита ведомственных интересов (8,5%), мешают эффективному управлению и негативно влияют на престиж органов власти. Этичное поведение государственных и муниципальных служащих – важный ресурс эффективного управления.

Таблица 8. Рекомендации и предложения чиновничества по совершенствованию деятельности органов власти*

Дореволюционные чиновники: (дореволюционная социология чиновничества)	Современные чиновники: (современная социология чиновничества)
Совершенствование нормативной базы: отмена «третьего пункта» – узаконенного произвола	Совершенствование нормативно-правовой базы. Недопустимость подмены закона инструкциями и ведомственными актами. Внутриорганизационные меры, связанные с рациональной организацией труда, большей четкостью в определении должностных обязанностей. Использование современных информационных технологий
Повышение профессионализма, морального уровня чиновника: каждому чиновнику не только должно быть дано право, но и вменялось бы в обязанность «указывать все недочеты деятельности учреждения и способы усовершенствования этой деятельности»; необходимость специальной профессиональной подготовки чиновничества	Необходимость повышения профессионализма чиновничества, проблема соответствия профиля образования и функциональных обязанностей. Усиление значимости этики поведения, недопущение злоупотребления служебным положением, протекционизма, защиты ведомственных интересов
Объективно оценивать профессионализм чиновника: а) размеры пенсий и единовременного выходного пособия поставить в строгую зависимость от выслуги лет и наград за время службы; б) создание специальных комиссий по приему на работу и повышению чинов, конкурсы на замещение должностей, особые экзаменационные комиссии, которые должны быть установлены в законодательном порядке	Совершенствовать процедуры оценки профессионализма чиновника: а) в зависимости от результатов его труда; б) совершенствование методик проведения конкурсов, квалификационных экзаменов государственных служащих.
Улучшить материальное положение чиновничества, что позволит правительству отбирать более пригодных и достойных людей	Необходимость учета интересов государственных и муниципальных служащих. Защита от произвола
Предоставление населению большей доли самоуправления, что поможет ему понять сложность управления общественными делами	Необходимость при принятии управленческих решений больше ориентироваться на нужды населения, учитывать его интересы Приведение в соответствие с ожиданиями общества правил функционирования административного аппарата (административных регламентов)

*Рекомендации и предложения сгруппированы по направлениям.

Как видим, по мнению чиновников, такие факторы корпоративной сплоченности, как злоупотребление служебным положением; незащищенность государственных и муниципальных служащих от произвола; протекционизм; подмена закона инструкциями и ведомственными актами; защита ведомственных интересов, присутствуют и мешают эффективному управлению, негативно влияют на престиж органов власти. Но не они являются главным тормозом реформ, а то, что требования, предъявляемые к реформируемой системе государственного и муниципального управления, и конкретные социально-управленческие регламенты деятельности чиновников находятся в несоответствии.

Таким образом, российский чиновник, т. е. государственный и муниципальный служащий, работающий в рамках заданных ему предписаний и норм, четко фиксирует несоответствие между обязательными для него правилами и социальными ожиданиями общества.

Заключение

Анализ основных векторов становления российской социологии чиновничества позволяет сосредоточить внимание на внутриорганизационных аспектах его деятельности. Таким образом, чиновничество предстает как особая социальная группа, профессионально занимающаяся административно-управленческой деятельностью, т. е. администрированием. Разбор специфики данной деятельности, социально-профессиональных приоритетов, ценностных установок чиновничества позволяет совершенствовать управленческие механизмы функционирования административного аппарата.

В результате проведенного анализа мы убедились, что, пока остаются неясными механизмы, действующие внутри «цеха» чиновников, внедрение инноваций в системе государственно-муниципального управления может привести к самым непредсказуемым последствиям.

Главным направлением в исследованиях управляемости процессом реформирования системы государственного и муниципального управления становится поиск сопряжения интересов чиновничества с потребностями общества и тенденциями социального развития. Жизненная и социально-профессиональная позиция чиновничества оказывается тем серьезным ресурсом, без учета которого сложно рассчитывать на эффективность функционирования административного аппарата, на оптимизацию его деятельности в соответствии с ожиданиями и предпочтениями современного российского общества.

Литература

- Александров М.* Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. СПб.: Типография Б.М. Вольфа, 1910.
- Алексеев П.* «Третий пункт» // Вестник права и нотариата. 1911. № 37–38.
- Ардов Т.* Рабы // Спутник чиновника. 1911. № 13.
- А-ч.* (полная фамилия автора не указана). Жажущие света // Спутник чиновника. 1913. № 29.
- Батыев М.* Что такое бюрократия? М.: Народная мысль, 1906.
- Бенедиктов Н.* Куда мы идем // Спутник чиновника. 1911. № 1.

- Берендс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб.: 1913.
- Бойков В.Э.* Государственная служба: взгляд изнутри и извне // Социология власти. 2003. № 1.
- Вигель Ф.Ф.* Записки. Ч. 2. М.: 1892.
- Владиславлев М.* Психология: Исследования основных явлений душевной жизни // Записки ист. филол. ф-та С.-Петербург. ун-та. Т. 7. Ч. 2. СПб.: 1881.
- Глориантов В.И.* Воспоминания давно прошедшего времени // Рус. арх. 1906. № 11.
- Глориантов В.И.* Потомственные дворяне канцелярского происхождения // Рус. арх. 1905. Кн. 1. № 4.
- Голосенко И.А.* Социальная идентификация рядового чиновничества в России начала XX века: историко-социологический очерк // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. № 3.
- Голосенко И.А.* Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественного чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. 2. № 3.
- Градовский А.Д.* Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокурор. Собр. соч. Т. 1. СПб.: 1901.
- Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Собр. соч. Т. 9. СПб.: 1901.
- Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб.: 1887.
- Зарудный А.С.* Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу // Русская старина. 1899. № 12.
- Захаров Н.Л.* Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российского чиновника // Социологические исследования. 2004. № 3.
- Зинченко Г.П.* Государственные служащие региона: состав и социальные особенности // Социологические исследования. 1999. № 2.
- Ивановский В.В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8.
- Кавелин К.Д.* Бюрократия и общество. Собр. соч. в 4-х т. Т. 2. СПб.: Изд. Н. Глаголева, 1897.
- Кавелин К.Д.* О книге Г. Чичерина «Областные учреждения в России в XVII веке». Монографии по русской истории. Собр. соч. Т. 1. СПб.: 1904.
- Карнович Е.* Русские чиновники в былое и настоящее время // Спутник чиновника. 1911. №№ 1, 4.
- Каширина Л.В.* Динамика социально-психологических состояний больших социальных групп. М.: РАГС, 2005.
- Колосов Е.* Взгляды Михайловского на государство // Русское богатство. 1910. №№ 2, 3.
- Корве Л.В.* Современный чиновник и его судьба. СПб., 1905.
- Коркунов Н.* Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1892.
- К чему сводятся желания чиновничества // Спутник чиновника. 1912. № 11.
- Лотова И.П.* Развитие профессиональной карьеры кадров государственной службы. М.: РАГС, 2004.
- Мачинский В.* Бюрократия с точки зрения социологии // Образование. 1906. № 5.
- От редакции. Еще раз о задачах русского чиновничества // Спутник чиновника. 1912. № 5.
- Очерки психологии чиновника // Спутник чиновника. 1912. № 11.
- Патриции и плебеи // Спутник чиновника. 1913. № 3.
- Писарькова Л.Ф.* Российский чиновник на службе в конце XVIII – первой половине XIX века // Человек. 1995. № 3.
- Положение губернаторское // Спутник чиновника. 1913. № 19.

- Пригожин А.И.* Методы развития организаций. М.: МЦФЭР, 2003.
- Р.Н.* (указаны инициалы). Несовершенство приемов делопроизводства // Спутник чиновника. 1911. № 1.
- Рубакин Н.А.* Россия в цифрах. СПб.: Вестник знания. 1912.
- Снежневский В.И.* Приказные люди в Нижегородском наместничестве // Действия Нижегородской губернской архивной комиссии. Т. 5. Н. Новгород: 1903.
- Сорокин П.* Влияние профессии на поведение людей и рефлексология профессиональных групп // Социология в России XIX – начала XX веков. Социология как наука. Тексты / под. ред В.И. Добренькова. М.: Международный университет бизнеса и управления, 1997.
- Столыпин П.А.* О современном положении России // Государственная деятельность председателя Совета министров статс-секретаря Петра Аркадьевича Столыпина. В трех частях. Часть 1. 1909 и 1910 гг. / составлено Е.В. СПб.: Издание составителя. 1911 // Цит по: Россия и современный мир. 2002. № 3.
- Струве П. Б.Н.* Чичерин и его место в русской образованности и общественности // Россия и славянство. 1929. № 5.
- Чевтаева Н.Г.* Корпоративность социально-профессиональной группы российского чиновничества: социологический анализ. Екатеринбург: УрАГС. 2006.