

Научная статья

УДК 342.9

doi: 10.17223/22253513/47/3

Патрон-клиентские отношения в системе органов публичной власти России

Сергей Викторович Ведяшкин¹, Евгений Александрович Глухов²

¹ *Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия, served@rambler.ru*

² *Военный университет, Москва, Россия, evgenijgluhov@yandex.ru,
ORCID: 0000-0002-7212-8156*

Аннотация. Анализируется фаворитизм в системе публичной службы. Некоторые случаи фаворитизма в случаях предоставления выгод имущественного характера охватываются коррупционными отношениями, в остальных случаях они выпадают из законодательных запретов и ограничений. Трудным для доказывания представляется выявление неформальных отношений между руководителем и его ставленником, влияние отступления от формальных правил на результативность управления в целом. На основе анализа некоторых мер, предупреждающих фаворитизм, дана их правовая оценка.

Ключевые слова: фаворитизм, nepотизм, кронизм, преданность руководителю, эффективность руководства, конфликт интересов, клановость, публичная служба, перемещение должностных лиц, кадровая политика

Для цитирования: Ведяшкин С.В., Глухов Е.А. Патрон-клиентские отношения в системе органов публичной власти России // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 47. С. 35–57. doi: 10.17223/22253513/47/3

Original article

doi: 10.17223/22253513/47/3

Patron-client relations in the system of public authorities of Russia

Sergey V. Vedyashkin¹, Evgeniy A. Glukhov²

¹ *National Research Tomsk State University,
Tomsk, Russian Federation, served@rambler.ru*

² *Military University, Moscow, Russian Federation, evgenijgluhov@yandex.ru,
ORCID: 0000-0002-7212-8156*

Abstract. In the Russian legal system, the phenomenon of favoritism in the public service system is given extremely little attention. In legal science, there is an opinion about the illegality of this phenomenon and its negative impact on society and the state. Without denying this statement, the author, nevertheless, tried to consider it from different sides and to identify, in addition to the negative, also the positive qualities of favoritism.

Only some cases of favoritism in cases of granting property benefits are covered by corruption relations; in other cases, it falls out of legislative prohibitions and restrictions. It is very difficult to prove the identification of non-formal relations between the manager and his protege, the influence of deviation from formal rules on the effectiveness of management as a whole.

The objectives of the study were to analyze the positive and negative aspects of management in the system of patron-client relations among the management level of employees of public management bodies. The author presents standard forms of influence on subordinates in order to release their positions for people close to the new head, suggests directions for improving the legislation on the conduct of state and municipal service.

When preparing the article, the methods of formal logic were used-comparison, description, classification, analysis, synthesis, etc., which allowed us to characterize the existing system of appointment to positions of state employees. Among the private scientific methods, the formal-legal method used in the analysis of the power positions of officials was used; the logical-legal method, through which the content of legal norms in relation to the problem under consideration was investigated; specifically, the sociological method used in the analysis of statistical data related to the problems of the study.

In conclusion, the author draws conclusions about the effectiveness of the activity of the authority in the presence of the head's favorites, suggests ways to improve the legislation regarding the legal relations under consideration.

Keywords: favoritism, nepotism, cronyism, loyalty to the manager, management efficiency, conflict of interests, cronyism, pub-personal service, relocation of officials, personnel policy

For citation: Vedyashkin, S.V. & Glukhov, E.A. (2023) Patron-client relations in the system of public authorities of Russia. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 47. pp. 35–57. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/47/3

Общепризнанно, что nepoтизм и кpoнизм как составляющие коррупционного поведения негативно влияют на функционирование аппарата власти, снижают эффективность его деятельности, наносят вред как репутации самого органа власти, так и его сотрудникам. Не вызывает сомнений и тот факт, что общество развивается с большей отдачей, когда оно свободно или, насколько это возможно, минимально отягощено коррупционными отношениями в своем аппарате власти.

Все это действительно так. Однако в настоящей статье автор возьмет на себя смелость рассмотреть не только отрицательные, но и положительные последствия «работы руководителя со своей командой» в системе публичной службы, чтобы с учетом всего комплекса данных факторов выявить пробелы правового регулирования в указанной сфере.

В толковых словарях дефиниция «nepoтизм» раскрывается через деяние по предоставлению покровительства по службе родственникам и своим людям, друзьям независимо от их заслуг [1]. Как видно, преимущества могут предоставляться двум категориям лиц:

- 1) родственникам руководителя (как близким, так и дальним);
- 2) иным лицам, к которым руководитель испытывает симпатию.

Как правило, исследователи, говоря о негативных явлениях nepoтизма, ссылаются на такие его проявления, как семейственность и клановость во власти. В демократическом мире высшие должностные лица не могут передать свою власть по наследству, презюмируется, что власть любого чиновника ограничена по времени. Вместе с тем ничто человеческое не чуждо и должностным лицам, а «своя рубашка ближе к телу». Поэтому высокого ранга чиновники используют возможности для предоставления своим протеже (друзьям, родственникам, доказавшим преданность подчиненным) руководящих должностей как в крупных бизнес-структурах, так и в системе публичной службы (протекционизм) [2. С. 24–30].

Протекционизм же, исходя из дружеских чувств (кронизм)¹, т.е. проявляющийся не в отношении родственников должностного лица, в правовой науке исследован менее глубоко. Между тем данное социальное явление довольно-таки распространено в отечественной системе государственной и муниципальной службы. Затрудняет же его исследование то, что если родство между чиновником и его протеже установить несложно, а, следовательно, при оказании помощи родственнику причина благосклонности всегда видна, то в отношении помощи иным лицам мотив покровительства (да и сам факт данного покровительства) установить гораздо сложнее. Поэтому если должностное лицо принимает решение в пользу своего фаворита, а ответного вознаграждения имущественного характера от него не получает, то такого рода отношения *как бы* не относятся к коррупционным, преступным, а потому исключаются как из сферы правового анализа, так и из сферы противодействия коррупции. Однако те услуги, которые чиновник может оказать однокурснику, сослуживцу, объекту любви, землякам, по затрачиваемым общественным ресурсам или степени опасности могут не отличаться от затраченных на себя или членов своей семьи.

В настоящей статье автор постарается восполнить этот пробел и сконцентрироваться именно на рассмотрении последствий кронизма в виде назначения знакомых людей (не родственников) на определенные должности в аппарат публичной власти, взамен чего это должностное лицо получает право рассчитывать на их преданность и исполнительность.

Начать следует с того, что, согласно классической модели управления Макса Вебера, идеальный чиновник должен быть не только профессионалом в своей деятельности, но и беспристрастным, объективным во всех отношениях. Бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих и обязан работать, руководствуясь интересами дела, независимо от смены власти [4]. Вебер имел в виду «машину управления», машину в самом буквальном смысле слова, у которой нет никакого другого интереса, кроме интереса качественного и рационального исполнения своей работы.

¹ В англо-русском экономическом словаре кронизм определяется как пристрастность к давним друзьям, особенно путем назначения их на должности, независимо от их квалификации [3].

Естественно, что поскольку управленческие функции в настоящее время осуществляют люди, а не роботы, то эмоциональную составляющую и субъективизм исключить полностью в их деятельности невозможно. Поэтому даже у высококлассных профессионалов-управленцев наряду с выработанными годами такими специальными качествами, как объективность и беспристрастность, будут все равно присутствовать симпатии и антипатии, личные интересы, эмоции, которые даже без злого умысла могут сказываться на результате их труда.

Здесь возможно возникновение конфликта между двумя противоречивыми интересами должностного лица:

- 1) публичным интересом качественно выполнить свою работу, заслужить уважение коллег и руководства, добиться высоких результатов деятельности;
- 2) интересом удовлетворить личные потребности, получить личную выгоду, «сделать шаг» в направлении лучшей жизни для себя самого или своих близких, дольше лично остаться у власти [5. С. 2–10].

Такого рода конфликт интересов приведен в ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». По смыслу указанного закона служащий должен избегать возникновения конфликта интересов, докладывать о его возникновении вышестоящему руководителю. Вместе с тем законодательство о противодействии коррупции рассматривает конфликт интересов как продукт взаимодействия чиновника и клиента – постороннего лица, в настоящей же статье описывается такого рода конфликт, существующий внутри органа публичной власти, т.е. вызванный взаимодействием не клиентов органа власти, а самих должностных лиц внутри него.

Не секрет, что во многих организациях практикуется назначение на должности сотрудников по критерию личной преданности одному из членов ее руководства, фаворитов¹ этого руководителя. По опросу, проведенному одним из кадровых порталов России, каждый второй руководитель приводит за собой в компанию бывших коллег из других организаций. Чем больше подчиненных было у начальника на прошлом месте работы, тем больше вероятность, что он переманит целую группу сотрудников к себе на новую работу [6].

Не являются исключением и органы публичной власти. Так, 44,3% респондентов заявили о том, что они были свидетелями такой неформальной практики, как прием на муниципальную службу по протекции [7. С. 49–52]. А по результатам исследования найма молодых чиновников в системе государственной службы было установлено, что 83% опрошенных были приняты на службу по личным рекомендациям и прямому назначению сверху [8. С. 14].

В.В. Прибытков в свою бытность помощником Генерального секретаря ЦК КПСС так описывает формирование верхних эшелонов власти:

¹ В настоящем исследовании под фаворитом понимается лицо, пользующееся доверием руководителя, влияющее на принятие им решения и продвигающееся по карьерной лестнице благодаря своему особому положению и расширенным возможностям, по сравнению с остальными (Храмова Н.А. Фаворитизм как ключевая форма развития коррупционных отношений // Социология. 2020. № 6. С. 42–49).

«...никто из власть имущих не может ограничиваться (в аппарате власти) лишь одними официальными должностными лицами. Каждый лидер формирует дополнительно свой теневой кабинет, в который входит группа людей, способных четко уловить мысль шефа, а их основной задачей является постоянная подпитка своего патрона» [9. С. 48–49]. Джон Виллerton, анализирувавший патронажные сети периода СССР, обнаружил 48 протеже Брежнева только внутри ЦК КПСС. Десять из них были членами Политбюро и Секретариата, так что имели и собственных протеже [10].

Как указывает профессор А.Ф. Ноздрачев, в нашей кадровой политике непотизм, протекционизм, фаворитизм при назначении на должность – обычное дело [11. С. 37].

К.В. Харский полагает, что, придя к власти, новый руководитель стремится сменить ближайшее окружение, потому что он не знает, какие ценности и убеждения разделялись предыдущей командой. Или очень хорошо знает и именно поэтому все меняет [12]. Не оспаривая существование указанной практики, необходимо отметить, что кроме нее имеются и другие причины смены сотрудников. Одной из главных среди них является желание руководителя опираться на преданных лично ему людей, которые его не подведут, которым руководитель доверяет («пошел бы с ним в разведку»).

Профессор В.М. Корякин так описывает «командный» принцип комплектования должностей – это явление, когда при назначении должностного лица на высокий руководящий пост оно приводит с собой на новое место службы свою «команду», т.е. группу лиц, которых оно давно знает по предыдущей совместной работе или службе и которым всецело доверяет. В основу подбора и назначения кандидатур на те или иные должности ставится в данном случае фактор личной преданности, личного знакомства, опыт совместной работы в прошлом. При этом, как правило, вновь назначенный руководитель не ограничивается приводом на новое место службы только лишь помощников из числа так называемых технических исполнителей (порученцев, адъютантов, охранников, личных водителей и т.п.), но и стремится поставить «своих» людей на ключевые посты в возглавляемой им структуре [13. С. 28–29].

Совсем недавно глава МВД России В.А. Колокольцев на коллегии ведомства, состоявшейся 30 июня 2021 г., запретил перемещение бывших подчиненных вслед за первыми лицами (руководителями ГУВД) при их переводах на новое место службы [14]. Ранее, в 2012 г., он же уже требовал от подчиненных руководителей органов МВД в субъектах РФ не забирать с собой на новое место службы больше двух человек [15]. По-видимому, данное требование на местах зачастую игнорировалось, что заставило министра снова его актуализировать и грозить карой нарушителям.

По мнению автора, «насаждение своих людей» не ограничивается лишь тем органом власти, конкретным учреждением, которым руководит новый начальник. Его протеже назначают также и в подчиненные, в подконтрольные и взаимозависимые структуры, в том числе и коммерческие.

Исследователь российской элиты О.В. Крыштановская указывала, что клановые группы взаимопомощи являются межинституционными неформальными общностями, существующими параллельно с формальными иерархизированными группами [16]. Клановость распространена у политической элиты ряда субъектов нашей страны, особенно в Южном федеральном округе, где клановость фактически является основой формирования системы органов государственной власти [17]. Следует отметить, что клановость возможна не только по национальному признаку или территории, но и по лидерству (например, клан Лужкова, клан Чубайса, клан Ельцина).

Таким образом, кроме правовых норм регуляторами отношений между должностными лицами иерархического аппарата власти являются также и неписанные скрытые от посторонних глаз клановые правила поведения, так называемые патрон-клиентские соглашения. В словаре они определяются как устойчивая система внешне добровольных, непринудительных отношений субъектов, принадлежащих к разным уровням служебной иерархии (патрон – к более высокому, клиент – к более низкому), обладающих различными ресурсными возможностями [18. С. 350].

Рассмотрим положительные и отрицательные стороны патрон-клиентских отношений на государственной и муниципальной службе.

Специалисты в области управления приходят к выводу, что после назначения руководителя период наибольшей эффективности деятельности организации наступает лишь через год-полтора после начала работы ее нового руководителя [19. С. 184]. Вместе с тем с уже знакомой по прошлой работе сплоченной командой руководителю проще добиться нужных результатов (выполнить план, организовать работу нового направления деятельности, реанимировать неэффективное учреждение), чем с незнакомыми людьми. Руководитель знает, чего ожидать от уже знакомых ему членов команды, способности и ответственность каждого из них заранее известны, они привыкли к определенным требованиям данного руководителя и стилю его управления. С ними уже выстроены межличностные отношения, тогда как с новыми людьми добиваться того же придется заново, с нуля. И нет никаких гарантий, что получится установить тот уровень доверия и взаимодействия, который уже существует с «членами своей команды».

Таким образом, работа с членами «старой команды» экономит время на изучение стиля работы и индивидуальных особенностей взаимодействующих лиц, вызывает большую степень доверия участников.

Многие исследователи констатируют тот факт, что лояльность подчиненного очень выгодна руководителю компании и повышает эффективность труда в целом¹. Так, автор книги «Благонадежность и лояльность персонала» указывает на такие положительные атрибуты лояльности:

¹ Правда, в большинстве исследований в менеджменте не делается разграничений между лояльностью к компании и лояльностью к ее руководителю. По мнению автора, указанное разграничение необходимо для исследования неформальных связей и их влияния на качества управления.

- честность по отношению к объекту лояльности;
- верность;
- разделение с объектом лояльности основных убеждений, ценностей;
- радование за успех объекта лояльности;
- открытая демонстрация лояльности к кому-либо или чему-либо;
- готовность предупредить об опасности;
- готовность идти на жертвы, если это необходимо объекту лояльности;
- стремление наилучшим образом выполнить миссию, возложенную на человека объектом лояльности.

Основа лояльности – желание быть полезным, избегание того, что может навредить делу, демонстрация приверженности [20].

Естественно, что со знакомыми, уже хорошо себя зарекомендовавшими ранее людьми гораздо проще и удобнее работать самому руководителю. Доверие между руководителем и подчиненным взаимовыгодно для обеих названных сторон, экономит силы и ресурсы для достижения консенсуса, с большей вероятностью приводит к успеху. Доверие является залогом длительного и взаимовыгодного обмена ресурсами [21. Р. 231–267].

В одном из постановлений Конституционного суда РФ была высказана довольно интересная, по мнению автора, позиция: «...одним из необходимых условий успешного сотрудничества собственника с лицом, управляющим его имуществом, является наличие доверительности в отношениях между ними» [22]. Полагаю, что приведенную логику высшей судебной инстанции можно распространять не только на правоотношения между собственником и нанятым собственником, управляющим его имуществом, но и, применяя расширительное толкование, подчинить ее силе взаимоотношения между руководителем публичных органов власти и подчиненными ему сотрудниками. По аналогии с собственником предприятия руководитель публичного органа власти, отвечая за эффективное выполнение возложенных на орган власти функций, в целях достижения успеха в их исполнении вправе формировать руководящий состав органа власти на *принципах доверия и единомыслия*.

Назначение государственным должностным лицом на одну из подчиненных ему должностей своего доверенного лица имеет своей целью обеспечение необходимых неформальных прямых и обратных связей между этим должностным лицом и такой командой [23. С. 123–127]. Теоретик школы человеческих отношений Э. Мейо доказывал, что повышение производительности труда в организации зависит не только от умений, знаний и способностей сотрудников, но и от удовлетворенности их своим трудом, наличия неформальных отношений с руководителем [24].

Конечно, в такой системе управления, где руководящие должности занимает группа единомышленников, наличествует неформальное общение, отступление от обязательных инструкций и регламентов. Фактически речь идет о сознательном правонарушении, но такого рода отступления от норм законодательства не обязательно приводят к вредным последствиям, зачастую они направлены на повышение эффективности деятельности, ускоре-

ние процессов принятия и реализации решений, совершенствование устаревших нормативных требований.

В жизни возможны ситуации, не укладывающиеся в прокрустово ложе давно существующих или даже устаревших правил. Следование действующим правилам и требованиям руководящих документов в обстановке, для которой они неприемлемы или неэффективны, иррационально. Так, в одном из заключений комиссии относительно оценки действий экипажа в критической ситуации по предотвращению катастрофы было записано: «Экипаж делал все правильно, согласно инструкции. Но не то, что надо было делать» [25. С. 6–18].

Отойти от требований обязательных правил, даже во имя значимой благородной цели, способен далеко не каждый чиновник. Уверенность в том, что старший начальник примет аргументацию отхода от правил, не отнесется формально, – залог творческого подхода и проявления инициативы руководителями на местах.

Предоставление карт-бланша подчиненному при выполнении поставленной задачи с большей вероятностью приведет к успеху в тех ситуациях, когда официальными способами получить ресурсы для выполнения задачи затруднительно. Так, О.А. Моляренко приводит примеры привлечения внебюджетных средств в виде спонсорской помощи или инициативного строительства (ремонта) социальных объектов для обустройства территории муниципальных образований [26. С. 122]. Руководитель, который, часто даже вопреки установленным нормам и правилам, достигает поставленных целей, опираясь на личные, внеслужебные связи, считается успешным, получает больше доверия от вышестоящего начальства.

Авторы бестселлера «Лестница в небо» так описывают отличие в работе со старыми и новыми членами команды: «Свой человек безусловно выполнит указание своего покровителя, чужой – каждый раз будет думать, предусмотрено ли это должностной инструкцией и нет ли у него дел поважнее. Чудовищная разница во взаимоотношениях!» [27. С. 31].

Действительно, большую часть управленческих команд руководитель отдает своим подчиненным устно (лично, по телефону), т.е. без направления письменных распоряжений, их надлежащего оформления и согласований. Такой стиль управления обладает большей оперативностью и скоростью реакции на внезапные задачи. Поэтому руководителю весьма важно, чтобы его устные распоряжения были верно восприняты подчиненным и исполнены в надлежащий срок, чтобы последний не исказил смысл полученного распоряжения и не начал «итальянскую забастовку». И все это возможно, когда команда подчиненных является лояльной ему и преданной.

Лояльный, близкий по духу руководителю организации сотрудник подчиняется не из страха наказания, а добровольно, сознательно. Более того, пришедший вместе с руководителем в новый орган власти сотрудник понимает, что с большой степенью вероятности он будет отстранен от должности, если из-за его неразумных действий пострадает патрон. В этом случае не принято апеллировать к нормам закона, устанавливать посредством

проведения разбирательств степень вины и взаимосвязи. Такого рода действия просто презюмируются.

Поэтому «человек команды» не требует контроля свыше, выполняет распоряжения с полной отдачей, проявляет инициативу и применяет творческий подход для достижения поставленной задачи, используя все резервы и ресурсы [28. С. 72–77]. Такой отдачи не следует ожидать от наемных сотрудников, не входящих в «клан» руководителя.

Для того чтобы лояльный сотрудник приступил к выполнению поставленной задачи, ему не требуется направлять письменный и согласованный с различными инстанциями приказ, что само по себе влечет потерю времени и переводит управленческие сигналы, публичную сферу. Даже при соответствии распоряжений закону руководитель не всегда заинтересован в таком подходе. Преданному подчиненному достаточно устного слова или даже намека руководителя. Лояльный сотрудник не станет пользоваться имеющимся правом на самостоятельность в принятии решений во вред руководителю. Он не будет оспаривать его решения, «выносить мусор из избы», без крайней необходимости не оставит свое место, когда он нужен (не уйдет в отпуск или «на больничный», не уволится в трудное время, задержится сверхурочно в случае аврала, а также примет меры для мобилизации работы подчиненных). То есть лояльному сотруднику руководитель будет больше доверять, ожидать от него больших стараний в выполнении своих распоряжений, в том числе и конфиденциальных.

В свою очередь, и начальник предан своей команде, работает на ее развитие, повышение авторитета и помогает своим людям занимать ключевые должности во властных структурах. Сотрудник из «команды руководителя» знает, что возможные трудности и лишения на данной должности будут ему компенсированы его патроном. Его не привлекут к дисциплинарной ответственности за мелкие правонарушения, случайные погрешности, не влияющие на достижение результата. Его просьбы и доклады будут рассмотрены в кратчайшие сроки, руководство будет идти ему навстречу и ходатайствовать за него перед иными органами власти.

Таким образом, указанные отношения вписываются в концепцию «обмена дарами», согласно которой взаимный обмен ресурсами предполагает самоподдерживающийся характер взаимоотношений. И в отличие от одностороннего стимулирования сотрудника сверху, применяемого в ракурсе трудовых отношений, обмен ресурсами означает большую степень доверия, стимулирует рост внутренней мотивации [29. С. 337–363].

Намного шире в такой системе и функционирование горизонтальных связей, что не свойственно бюрократическим структурам иерархического типа, к каковым относятся органы публичной власти. Между тем решение многих вопросов «на своем уровне», без задействования в качестве арбитра руководителя всей организации, несет положительный эффект: повышает скорость принятия решений, экономит силы должностных лиц, снижает объем документооборота, тренирует членов команды повышать навыки работы в команде и т.п.

Важно отметить и то, что если вышестоящее руководство доверяет управление данным коллективом конкретному чиновнику, то это руководство априори должно доверять принимаемым им решениям, в том числе кадровым, а также связанным с подбором персонала (а такая функция имеется практически у каждого руководителя публичного учреждения). Ведь руководитель намного лучше видит ситуацию у себя в регионе, чувствует специфику быта и взаимоотношений, может в беседе узнать все о любом кандидате на должность в своей организации.

Таким образом, команда единомышленников на руководящих постах с большим успехом добьется поставленных целей, положительного результата управленческого труда, нежели случайно оказавшиеся вместе менеджеры одного трудового коллектива.

В некоторых случаях новому руководителю будет весьма затруднительно проводить реформы или даже просто эффективно управлять ввиду клановости аппарата, возможности его членов участвовать в «итальянских забастовках», иными способами саботировать распоряжение начальника. Так, например, весьма небольшие шансы на успех у нового руководителя, назначенного в Северо-Кавказский регион, если он не имеет поддержки внутри коллектива.

Кроме того, необходимо принимать во внимание и психологические факторы в работе руководителя. Возможность карьерного роста в вышестоящих властных структурах, ротация, плановая замена, в некоторых случаях обязательность приказа о перемещении – все это в совокупности подразумевает смену места службы чиновника. При этом перевод служащих к новому месту службы далеко не всегда подлежит согласованию с их будущим начальником, до назначения в одну организацию они могут быть и вовсе не знакомы.

В воинских структурах, например, действует принцип экстерриториального комплектования войск, который в совокупности с перемещением военнослужащих по служебной необходимости и переходом на высшие должности позволяет говорить, что большинство военачальников за время службы не раз меняют место службы. И не всегда их желание является принципиальным. Подобная же ситуация наблюдается в правоохранительной системе.

Не является исключением и государственная гражданская служба. Как показывает практика, среди глав субъектов РФ больше четверти никогда не жили и не работали в том регионе, куда их назначили руководить.

Поэтому вполне возможны ситуации, когда вновь назначенный руководитель, завоевывая себе авторитет и статус, вынужденный соблюдать субординацию и официальный стиль взаимоотношений, просто не найдет собеседника для разговора по душам, не сможет расслабиться. Близкий и давно знакомый ему человек в новой структуре, несомненно, помог бы ему в психологическом плане, в том числе в плане моральной обстановки в трудовом коллективе.

Неформальные правила взаимоотношений в иерархической структуре в совокупности с внутренней мотивацией не подвести начальника, в целом, повышают эффективность управленческого труда [30. Р. 49].

Отрицательные качества «командного стиля» управления

Владелец любой частной компании или фирмы имеет юридическое и моральное право назначить своего фаворита, сына или зятя (непота) ее президентом, не обращая внимания на критерии профессионализма, рискуя при этом лишь собственной прибылью и деловой репутацией. В условиях деятельности государственного аппарата риски возрастают, однако компенсируются за чужой счет [2].

1. Отрицательные качества nepотизма связаны с кадровыми нарушениями. Социологические исследования показывают, что один и тот же чиновник с определенным опытом и показателем эффективности получает более низкую оценку, если оценивается новым руководителем [31. Р. 149]. Часто в такой ситуации новый руководитель желает привести на место подчиненного «своего человека».

В некоторых случаях для nepоты может создаваться даже новая должность, возможно, и номинальная по возлагаемым функциям, но с широкими полномочиями. Однако возможностями создавать в штате новые должности руководитель обладает не всегда. Гораздо чаще для этого необходимо все же уволить кого-то из представителей старой команды. И как было указано выше, протее нового руководителя назначаются, как правило, совсем не на рядовые должности (должности заместителей руководителя, начальников департаментов, отделов, служб). Поэтому в целях освобождения для своих соратников указанных должностей новый руководитель начинает производить «зачистку» сотрудников, уже занимающих данные должности. Кому-то из них предлагают уйти на пенсию, кому-то – перевод в другие структуры, кого-то начинают «выдавливать», т.е. подталкивать к увольнению.

Для этого имеется целый арсенал средств: фиксируют малейшие нарушения (например, опоздание на одну минуту, орфографические ошибки в отчетности и т.п.); перед ними ставят трудновыполнимые и даже невыполнимые задачи; они назначаются ответственными за ту деятельность, в которой слабо разбираются, их чаще проверяют. Этот перечень может быть продолжен. В конце концов, такого сотрудника вынуждают написать заявление об уходе по собственному желанию, фактически же – под угрозой его увольнения по негативным основаниям.

Имеются и более сложные алгоритмы. Например, переименование должностей в штате организации, изменение их функционала или тарифного разряда, возложение обязанностей по работе со сведениями. Указанные случаи являются основаниями для расторжения контракта с занимающим данную должность сотрудником. Теперь на нее можно назначать своего человека. Например, в Приказе Минрегиона РФ от 12.05.2010 № 967-к «О назначении на отдельные должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве регионального развития Российской Федерации без проведения конкурсных процедур» возложение на должностное лицо обязанностей по работе со сведениями, составляющими государственную тайну, также влечет возможность увольнения действующего со-

трудника и одновременно устранение конкурсных процедур для назначения другого служащего (из числа своих людей) на указанную должность.

Словом, если новый руководитель решил, что на конкретной должности в его подчинении должен быть человек «из его команды», то его уже мало интересует, насколько хорошим профессионалом является тот, кто сейчас данную должность занимает. Ведь «свой человек» априори надежнее и талантливее. Тем самым, для остальных сотрудников, не входящих в команду нового руководителя, появляются дополнительные трудности в карьерном росте – это так называемый стеклянный потолок, который вполне осязаем, близок для служащего, но выше которого занять должность во властной структуре практически невозможно.

Следует отметить, что при оценке деятельности подчиненного в бюрократической структуре, помимо всего прочего (дисциплинированности, компетентности, работоспособности), в расчет могут приниматься и такие факторы, как лояльность или даже преданность руководству, отзывчивость, правильная реакция на критику со стороны начальства, – эти качества считаются положительными для сотрудника [32. С. 82–91].

Таким образом, желание привести в новый орган власти свою команду с большой вероятностью повлечет нарушение трудовых прав сотрудников, уже работающих в данном органе власти, так как некоторых из них новый руководитель постарается сместить с занимаемых должностей.

Если замещение освободившихся таким образом должностей предполагает обязательное проведение конкурсных процедур, то новый руководитель также имеет возможность принять меры для победы в конкурсе именно «своих людей». А если члены комиссии, которая определяет победителя в конкурсе, подчинены или подконтрольны указанному руководителю по службе, то воздействовать на них в целях принятия нужного решения не так уж и сложно. Многие сотрудники в целях избегания конфликтных ситуаций с руководителем (где они выступают наиболее незащищенной стороной) выполняют волю руководителя даже там, где они де-юре должны действовать самостоятельно. Во-первых, они полагают, что начальству виднее. Во-вторых, не хотят портить отношения с руководством по тем вопросам, которые для них значимыми не являются.

В юридической литературе верно отмечается, что если руководитель предпочитает ставить на высокие должности своих фаворитов, то и они делают то же самое – берут в заместители доверенных лиц – своих фаворитов [33. С. 90]. В конечном итоге клановость охватывает всю вертикаль власти. Деятельность субъектов управления, изначально задуманная как рациональная и регламентированная законодательством, становится деятельностью «по понятиям» по принципу «своим – все, остальным – закон».

2. Непотизм является одним из признаков коррупции во власти. Прежде всего, следует напомнить, что чиновники вступают в коррупционные отношения не только для получения материальной выгоды (денег, имущества, имущественных прав), но и для упрочения своей власти. А упрочить власть они могут путем подбора преданных людей на должности во власт-

ных структурах и в связанных с ними бизнес-структурах. Таким образом и разрастается клан конкретного руководителя, и он обретает власть, в том числе тeneвую, неформальную. Формируемый руководителем коллектив «своих людей» во властных структурах является средством реализации его интересов, в том числе и личных, и противоправных, не служащих интересам общества и государства. При этом способность госслужащего надлежало обеспечивать исполнение полномочий государства является для его патрона второстепенным качеством, уступая место удобству исполнения личных пожеланий такого руководителя [34. С. 135].

Сотрудник, чье назначение на желаемую должность состоялось исключительно благодаря помощи руководителя, априори должен оказать ему ответную услугу в дальнейшем. Это негласное правило соблюдается строго писаного закона. Продолжающаяся практика взаимных услуг может перерасти в отношения клиент – патрон, а сами эти отношения можно назвать клановыми.

Такого рода коррупционные деяния могут осуществляться безо всякого движения денежных средств или материальных ценностей в качестве их оплаты. Создаваемые клановые зоны влияния закрыты для посторонних глаз и при существующей системе внутреннего контроля становятся малоуязвимыми, соответственно, совершаемые там злоупотребления длительное время остаются безнаказанными.

Международное законодательство признает вышеуказанные деяния неправомерными вне зависимости от их оплаты. Так, в соответствии со ст. 3 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц чиновники должны быть справедливы и беспристрастны при выполнении своих функций. Они никогда не должны оказывать какое бы то ни было неправомерное предпочтение какой-либо группе лиц или отдельному лицу.

В соответствии с п. 1 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции государства-участники должны стремиться к прозрачности назначения на должности и продвижения по службе публичных служащих, основываясь на способностях претендентов. Проиллюстрированная выше практика приведения руководителем «своих людей» непрозрачна по своей сути, кулуарна, не построена на принципе выдвижения самых лучших и компетентных сотрудников, а потому противоречит данному принципу международного права.

Российское законодательство относит к причинам коррупционного поведения конфликт интересов публичного должностного лица. При этом интересу должностного лица надлежало образом выполнять свои обязанности противостоит личная заинтересованность этого должностного лица, которая может выражаться не только в получении им или близким ему лицом выгод имущественного характера, но и иных преимуществ (ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 16 октября 2009 г. № 19 прямо указал, что кроме корысти мотивом совершения коррупционных деяний является также иная личная заинтересованность, т.е. стремление должностного лица извлечь выгоду неимуще-

ственного характера. Речь идет о таких побуждениях, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение дел, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.

Некомпетентность руководителя структурного подразделения органа власти не является огромной проблемой для его старшего начальника, если тот ему предан и может организовать работу в возглавляемом подразделении. Интеллектуальные задачи будут выполнять подчиненные, а некомпетентный руководитель – направлять их энергию в правильное русло, ставить нужные задачи и контролировать их исполнение.

Более того, некомпетентность подчиненного иногда даже укрепляет его отношения с руководителем, так как, получив высокую должность, этот подчиненный прекрасно понимает, что без покровителя в своем кресле долго он не останется.

Пытаясь отблагодарить своего покровителя (патрона), его команда (подчиненные, которых он привел) руководствуется в первую очередь не желанием честно выполнять свои обязанности, а услужить начальству. Отсюда и возникает бюрократическая деформация сознания чиновника: происходит подмена государственных интересов частными, ведомственными или корпоративными. Служащий начинает расценивать себя не как слугу государства, а как исполнителя воли своего патрона; служение делу и честное исполнение своих обязанностей отходят на второй план.

Естественно, такого рода отношения между руководителем и подчиненным нельзя сводить лишь к даче подчиненным руководителю взяток в ответ на покровительство. Формат обмена ресурсами здесь гораздо шире: формы и сроки взаимных услуг, как правило, даже не оговариваются, но четко осознаются сторонами.

3. Фаворитизм (кронизм) отрицательно сказывается на качестве публичного управления, поскольку нарушается принцип объективности и беспристрастности деятельности должностных лиц.

Понятие «объективность» включает независимость суждений от чувств отдельного субъекта, чем не может похвастаться протеже.

С одной стороны, лояльный и преданный начальнику сотрудник не может быть объективным и беспристрастным в тех вопросах, где имеется противоречие между интересами законности, эффективности выполнения своих обязанностей, с одной стороны, и интересом выполнить волю патрона, угодить ему, с другой стороны. Неформальные связи и вассальные отношения, как правило, перевешивают служебный долг и иные публичные интересы.

С другой стороны, патрон также не объективен к своему протеже, относится к нему более дружелюбно. «Своему человеку» прощается гораздо больше, чем обычному служащему. Такого подчиненного реже привлекают к юридической ответственности даже при наличии оснований, не ставят под удар старшего начальства, его упущения стараются переложить на других или, на непредвиденные обстоятельства.

Близкие шефу подчиненные, в свою очередь, чувствуя свою безнаказанность, все больше и больше склоняются к произволу в своей деятельности, у них появляется уверенность в праве на ошибку в работе, барский стиль общения с подчиненными, комчанство. В конечном итоге у тех лиц, которые должны пропагандировать приверженность к правовому решению конфликтных вопросов – у публичных служащих, развивается правовой нигилизм.

Таким образом, уже не столь важно, насколько эффективно на самом деле выполняет чиновник свои обязанности, насколько полезен он для общества и государства, если он удобен руководству. Ведь оценку своей деятельности он получает не от подчиненных и не от населения, а от старшего руководства.

Однако при таком подходе, когда подчиненному прощаются промахи и он остается на должности, даже выполняя некачественно работу и допуская разного рода провалы, существует вероятность, что руководство организации в конце концов будет состоять из людей некомпетентных. А если при этом руководитель опасается смещения с должности, держится за свое место, то он сознательно формирует вокруг себя не создающую конкуренцию и преданную ему управляемую массу: некомпетентный руководитель приводит еще более некомпетентного подчиненного, а тот, в свою очередь, – еще более некомпетентного, но преданного (принцип Питера). Реализуется своего рода метод отрицательного отбора в системе управления.

Организация, выстроенная на принципах лояльности, никогда не работает на достижение поставленной при ее создании цели, она всегда работает на руководителя. Такая семейственная обстановка создает благоприятную среду для «выращивания» подхалимов, людей, лишенных чувства собственного достоинства [35. С. 189–207]. Именно подобные люди имеют большие шансы на карьерный рост: заискивают перед руководством и деспотичны к своим подчиненным.

Культура, сфокусированная на лояльности, кроме снижения эффективности деятельности, сама по себе то и дело порождает чрезвычайные ситуации и авралы. Поскольку в ней ценится героизм и самоотверженность, никто не будет заниматься «профилактикой бедствий». Сотрудники руководствуются правилом, согласно которому героем можно стать, лишь потушив пожар, а не путем предотвращения возгорания [36]. Поэтому на местах повсеместно встречаются управленческие дисфункции и одновременное желание устранить вредные последствия своего же непрофессионального управления путем невероятных усилий и авралов.

В условиях монархии воля правителя, в какой бы форме она ни выражалась, имеет высшее значение для его подчиненных и легко нейтрализует действие любых норм правового акта [37. С. 8]. Личная преданность руководителю, а также сложившаяся традиция выполнять любой приказ старшего начальника не раздумывая приводят к подмене публичных интересов частными или корпоративными (аппаратными), а то и возведению их в разряд общегосударственных. Служащие из публичных должностных лиц, обязанных блюсти государственные и общественные интересы, пре-

вращаются в личных вассалов Ивана Ивановича или Павла Павловича. И когда с должности уходит патрон, то вслед за этим рушатся и наработанные годами неформальные связи, а вместе с ними и вся иерархия нижестоящих должностных лиц. Получается, что система управления выстраивается не под функции органа власти, а под конкретного руководителя, его интересы и темперамент. Такой руководитель обеспечивает людей из состава своей команды ресурсами для обеспечения возложенных задач, остальных же подчиненных на местах – по остаточному принципу.

Решая текущие проблемы неформальными способами, руководители увеличивают стратегические риски развития системы управления, так как в ходе их решений, замкнутых на специфику межличностного взаимодействия, не могут сформироваться стабильные организационно-технологические механизмы принятия объективных решений. Эти механизмы попросту имитируются, поскольку реальный управленческий процесс лежит за пределами легитимного пространства [38. С. 72].

Таким образом, следует признать, что последствиями фаворитизма являются некомпетентность, непрофессионализм служащих, назначенных на руководящие должности по блату, а не по деловым и моральным качествам. Это ведет в конечном счете к снижению эффективности публичного управления, самым негативным образом влияет на общее состояние нравственности в стране, воспитывает у граждан ложные идеалы, формирует в них восприятие возможности и даже правильности такого способа продвижения по службе.

Однако самый большой вред от фаворитизма – в том, что люди привыкают к такому положению вещей, считают его нормальной и даже не пытаются с ним бороться, критерии хорошего и плохого, добра и зла в сознании людей смещаются. В итоге мы получаем общество, которое вполне устраивает коррупция, передача государственной власти преемникам вне зависимости от их способностей, правовой нигилизм, отодвижение государственных интересов на задний план.

Рассмотрев положительные и отрицательные стороны «командного стиля работы» в органах публичной власти, можно сделать определенные выводы.

Во-первых, следует признать наличие противоречия в науке и практике кадровой политики в системе государственной службы. *С одной стороны*, в современной России имеется тенденция если не к законодательному оформлению фаворитизма в сфере публичного управления, то к его широкому распространению без какой-либо реакции на такие отношения правоохранительных органов и высших лиц государства. *С другой стороны*, фаворитизм провозглашается частью коррупционных отношений, и поэтому такие отношения поставлены вне закона, им де-юре объявлена война.

Поясним указанное противоречие подробнее. Так, по общему правилу, поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Однако в случаях назначения на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы катего-

рий «руководители» и «помощники (советники)», а также при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом России или Правительством Российской Федерации, конкурс не проводится.

Подобная картина наблюдается и при назначении членов Правительства России. Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Новых членов Правительства избранный Президент назначает своими указами по согласованию с палатами Федерального собрания без каких-либо конкурсных процедур и нормативно установленных проверок их квалификации (ст. 34 и 10 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Таким образом, довольно большая категория высокого уровня публичных служащих назначаются на должности без каких-либо конкурсных процедур, проверка их квалификации, опыта, навыков может проводиться по усмотрению будущего руководителя, т.е. весьма субъективно. Отсутствие же критериев для назначения на столь высокие должности дает возможность назначать на них людей не по уровню квалификации, а по критерию преданности и близости.

Зарубежные ученые подтверждают, что фаворитизм во властных структурах насаждается сверху политиками [39. Р. 381–389].

Ранее подобная практика в России была закреплена законодательно в нормах п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». В частности, указанная правовая норма устанавливала срок службы на государственных должностях категории Б – должности, обеспечивающие деятельность высших должностных лиц государства и субъектов РФ – на время исполнения их руководителями своих обязанностей. Вместе с тем комментируемый закон утратил силу еще в 2004 г.

Анализ вышеприведенных норм права позволяет уловить тенденцию к разграничению так называемых политических и карьерных служащих. Именно к «политическим» относятся служащие, замещающие должности высших категорий и на определенный срок привязанные к сроку руководителя [40. С. 311]. Однако такие же правила игры пытаются перенять и подчиненные первых лиц государства.

Правоведами признается, что главным принципом замещения должности становятся не достоинства и профессионализм кандидата, а личная преданность и доверие к нему руководителя [41. С. 23]. Принципы меритократии уступают место правилам командного руководства.

Известный социолог С. Балановский в июле 2021 г. опубликовал интересное интервью с безымянным помощником федерального министра. В нем, в частности, респондент признается, что в их мире (сановников) надо думать о том, как найти союзников, укрепить связи с ними. Именно связи являются здесь самой главной ценностью. Не ценность денег, а ценность связей укрепляет позицию людей во власти. Чтобы выжить в этом мире, нужно иметь именно политические связи и постоянно доказывать свою лояльность [42].

В некоторой степени к патрон-клиентским отношениям можно отнести и наметившуюся в ряде правоохранительных органов практику личного поручительства при поступлении гражданина на службу (см, например, п. 39, 42–47 Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 01.02.2018 № 50). Поручитель как бы гарантирует качественную работу и старания своего протеже. Оба они знают, что правонарушения кандидата, за которого поручился более опытный сотрудник, влияют и на служебную деятельность поручителя, и на его карьерный рост и оценку его старшим начальником.

Довольно трудно дружить с человеком вне службы и одновременно отбрасывать дружеские чувства при исполнении обязанностей, даже в мелочах. Поэтому, скорее всего, искоренить фаворитизм из трудовых отношений невозможно уже потому, что во многом он обусловлен самой природой человека, его желанием проявлять заботу о своих близких. Фаворитизм во власти практически не отличается от обычных общечеловеческих и неслужебных симпатий, дружеских отношений, а они не являются предметом законодательных запретов.

Трудность для правоохранителей заключается еще и в том, что предоставление руководителю материальной выгоды от подчиненного фаворита не является обязательным. Клановость не обязательно предполагает наличия взяток и движения денежных средств. Взаимные услуги подчиненного и руководителя происходят внешне добровольно и в рамках должностных обязанностей, хотя все понимают, что добровольность иллюзорна, а отход от неписаных правил поведения наказуем. Все понимают, что эта добровольность действий вассала и сюзерена иллюзорна, но доказать наличие этих неписаных обязанностей и правил поведения трудно. Должностное лицо всегда объяснит характер своих действий, идущих навстречу интересам другого должностного лица (в том числе и подчиненного), каким-либо служебным интересом, а не дружескими отношениями, послаблениями в обмен на преданность.

Следовательно, и бороться с фаворитизмом в системе публичной службы весьма затруднительно. Ведь нельзя же запретить чиновнику с кем-либо дружить, кому-либо симпатизировать. Нельзя и радикально разграничить симпатии человека в служебное и во внеслужебное время. Тем более что все такого рода запреты не должны являться самоцелью, они лишь средство для устранения негативного влияния коррупции на власть и качество публичного управления.

Во-вторых, кроме отрицательных качеств фаворитизм в виде приведения за собою к новому месту службы преданных людей имеет и положительные свойства. Поэтому вполне возможно, что, если искоренить данное явление невозможно, следует его все же законодательно упорядочить.

Поможет ли проблеме противодействия коррупции законодательный запрет на перевод к руководителю органа власти тех людей, которые ему лично знакомы, служили или работали с ним ранее в других организациях? Полагаю, что нет. Ведь и среди них наверняка есть высококвалифициро-

ванные специалисты, которые очень даже могут быть полезны в том органе власти, где руководителем служит их давний знакомый. Кроме того, такой подход нарушает права бывших сослуживцев на карьерный рост и выбор места применения своих трудовых способностей. Ну и, в конце концов, нельзя подозревать в каждом случае дружеского отношения коррупцию и вред общему делу.

Любой руководитель любого обособленного органа власти отвечает за кадровое обеспечение своего аппарата, поэтому вовсе отстранять его от реализации кадровых решений не имеет смысла и даже вредно для дела. Вместе с тем, поступая на государственную (муниципальную) службу, гражданин вступает в отношения не со своим руководителем, а с государством (муниципальным образованием), которому он и должен служить.

Целесообразно ли менять сотрудников аппарата власти в связи с приходом нового руководителя? Полагаю, что главным критерием для ответа на поставленный вопрос должна быть достигаемая тем самым эффективность выполнения возложенных на орган власти задач. А этот критерий находится в тесной взаимосвязи с компетентностью сотрудников аппарата.

В-третьих, признавая необходимость правового воздействия на теневые неформальные практики кадровой политики в органах власти, следует учитывать, что такого рода неправомерная деятельность зачастую является ответом на неэффективность существующего правового регулирования в указанной сфере отношений. Поэтому борьба с nepотизмом, фаворитизмом, кронизмом эффективна лишь при одновременной оптимизации функционирования органов государственной власти. А для этого необходимо предусмотреть механизмы прозрачности карьеры публичных служащих, нормативно установленных критериев квалификации и опыта для назначения на должность.

По опыту Китая, целесообразно ввести обязательный экзамен для назначения на должности публичной службы и сократить число исключений для обхода конкурсных процедур. Кроме того, необходимо пересмотреть и оптимизировать существующие алгоритмы работы должностных лиц, не стеснять чиновников в выборе вариантов действий и не применять санкции за нарушение данных алгоритмов, если при этом не нарушены права граждан и организаций, интересы общества и государства.

Список источников

1. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка. Современная редакция. М. : Хит-Книга, 2017.
2. Паньшин О.А. Протекционизм: элемент системы коррупционных практик или прогрессивное явление? // Компетентность. 2014. № 3. С. 24–30.
3. URL: <https://slovaronline.com/browse/84acf77c-967f3b1e-8aec-b14dc80a752d/cronyism>
4. Weber M. Economy and Society / ed. by G. Roth, C. Wittich. University of California Press, 1978. Vol. 2.
5. Глухов Е.А., Корякин В.М. Nepотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 5. С. 2–10.
6. Мусьтакова Е. Приведи друга: хороша ли эта акция для коллектива. URL: <https://news.ners.ru/privedi-druga-horosha-li-eta-akciya-dlya-kollektiva.html>

7. Юркова Ю.Н. Причины распространения неформальных практик в системе муниципального управления // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2016. № 10. С. 49–52.
8. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Сер. WPS/2004/07 Препринт. М., 2004.
9. Прибытков В.В. Аппарат. СПб. : ВИС, 1995. С. 48–49.
10. Мельников К. Кафедра Госкормления. Как кумовство и nepотизм стали основой российской государственности: из истории СССР // Новая газета. 2020. 15 окт.
11. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 34–49.
12. Харский К.В. Благонадежность и лояльность персонала. СПб. : Питер, 2003.
13. Корякин В.М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 8. С. 28–29.
14. Ваганов А. Колокольцев запретил генералам МВД создавать свои кланы. Инсайдер: нарушителей начали карать // Информационное агентство URA.RU. URL: https://ura.news/news/1052493769?utm_source=social&utm_medium=telegram&utm_campaign=uranews&utm_content=ki (дата обращения: 11.09.2021).
15. Известия. 2012. 29 июня.
16. Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М. : Захаров, 2005.
17. Безрукова И.В. Основные виды современной коррупции // Фонд Наука – XXI. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/274/> (дата обращения: 11.09.2021).
18. Райзберг Б.А. Современный socioэкономический словарь. М., 2012.
19. Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации : учеб.-практ. пособие. М. : РГБ, 2007. 368 с.
20. Харский К.В. Благонадежность и лояльность персонала. СПб. : Питер, 2003. 496 с.
21. Miller G., Whitford A. Trust and Incentives in Principal-Agent Negotiations: the «Insurance/Incentive Trade-Off» // Journal of Theoretical Politics. 2002. Vol. 14, № 2. P. 231–267.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 № 3-П // Российская газета. 2005. 23 марта.
23. Пушкарев С.В., Баскакова В.Е. Nepотизм как деструктивный элемент государственного управления // Вестник межрегионального открытого социального института. 2017. № 1. С.123–127.
24. Mayo George E. The Social Problems of an Industrial Civilization. Routledge, 2007. 200 p.
25. Трушин В.В. О творческом подходе к управлению войсками (силами) // Военная мысль. 2020. № 8. С. 6–18.
26. Моляренко О.А. Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 119–132.
27. Хазин М.Л., Щеглов С.И. Лестница в небо. Диалоги о власти, карьере и мировой элите. М. : РИПОЛ классик, 2021.
28. Глухов Е.А. Эффективность бюрократического управления // Военное право. 2019. № 2. С. 72–77.
29. Додлова М.Ч., Юткевич М.М. «Обмен дарами» в отношениях государственных служащих // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2007. № 3. С. 337–363.
30. Likert R. Developing patterns in management. New York : American Management Association, 1955.
31. Breuer K., Nieken P., Sliwka D. Social ties and subjective performance evaluations: an empirical investigation // Review of managerial science. 2013. № 2. P. 141–157.
32. Глухов Е.А. О приспособленчестве в органах власти // Гражданин и право. 2019. № 4. С. 82–91.
33. Сафина Д.М. Влияние фаворитизма и nepотизма на организационное и экономическое развитие // Дискуссия. 2013. № 10. С. 89–94.

34. Ильяков А.Д. Пределы усмотрения руководителя в системе государственной службы при оценке деятельности работника // Пробелы в Российском законодательстве. 2015. № 2. С. 192–196.
35. Сталин И.В. Заключительное слово на Пленуме ЦК ВКП (б) 5 марта 1937 г. // Сочинения. М. : Писатель, 1997. Т. 14. С. 189–207.
36. Финкельштейн Г. Назло Кавасаки: как лояльность победила в России компетентность // РБК Pro. 2020. 08 августа.
37. Денисов С.А. Критический реализм в отечественной науке конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 6–12.
38. Бабинцев В.П., Юркова О.Н. Неформальные практики в муниципальном управлении // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 69–75.
39. Kayhan Mutlu Problems of nepotism and favouritism in the police organization in Turkey // Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. 2000. Т. 23, № 3. Р. 381–389.
40. Оболонский А.В. Государственная служба. М., 2000.
41. Костенников М.В., Куракин А.В., Кулешов Г.Н., Несмелов П.В. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения государственной гражданской службы в контексте противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 25–39.
42. Портал Публицист.ru. URL: <https://publizist.ru/blogs/117756/40302/> (дата обращения: 11.09.2021).

References

1. Ushakov, D.N. (2017) *Bol'shoy tolkovyy slovar' russkogo yazyka. Sovremennaya redaktsiya* [Great Dictionary of Russian language. A modern edition]. Moscow: Khit-Kniga.
2. Panshin, O.A. (2014) Proteksionizm: element sistemy korruptsiyonnykh praktik ili progressivnoe yavlenie? [Protectionism: an element of the system of corrupt practices or a progressive phenomenon?]. *Kompetentnost'*. 3. pp. 24–30.
3. Slovaronline.com. (n.d.) *Cronyism*. [Online] Available from: <https://slovaronline.com/browse/84acf77c-967f-3b1e-8aec-b14dc80a752d/cronyism>
4. Weber, M. (1978) *Economy and Society*. Vol. 2. University of California Press.
5. Glukhov, E.A. & Koryakin, V.M. (2016) Nepotizm kak forma proyavleniya korruptsii v sisteme voennoy sluzhby [Nepotism as a manifestation of corruption in the military service]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*. 5. pp. 2–10.
6. Mustakova, E. (n.d.) *Privedi druga: khorosha li eta aktsiya dlya kollektiva* [Bring a friend: is this action good for the team?]. [Online] Available from: <https://news.ners.ru/privedi-druga-horosha-li-eta-akciya-dlya-kollektiva.html>
7. Yurkova, Yu.N. (2016) Prichiny rasprostraneniya neformal'nykh praktik v sisteme munitsipalnogo upravleniya [Reasons for the spread of informal practices in the system of municipal government]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo uni-versiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo*. 10. pp. 49–52.
8. Gimpelson, V.E. & Magun, V.S. (2004) *Na sluzhbe gosudarstva rossiyskogo: perspektivy i ogranicheniya kar'ery molodykh chinovnikov* [In the service of the Russian state: prospects and limitations of the career of young officials]. Ser. WPS/2004/07 Preprint. Moscow.
9. Pribytkov, V.V. (1995) *Apparat* [Apparatus]. St. Petersburg: VIS. pp. 48–49.
10. Melnikov, K. (2020) Kafedra Goskormleniya. Kak kumovstvo i nepotizm stali osnovoy rossiyskoy gosudarstvennosti: iz istorii SSSR [Department of State Feeding. How nepotism and nepotism became the basis of Russian statehood: From the history of the USSR]. *Novaya gazeta*. 15th October.
11. Nozdrachev, A.F. (2007) Korruptsiya kak pravovaya problema v voprosakh i otvetakh [Corruption as a legal problem in questions and answers]. *Advokat*. 10. pp. 34–49.
12. Kharskiy, K.V. (2003) *Blagonadezhnost' i loyalt'nost' personala* [Reliability and loyalty of the staff]. St. Petersburg: Piter.

13. Koryakin, V.M. (2008) “Komandnyy” printsip voenno-kadrovoy politiki nuzhdaetsya v pravovoy reglamentatsii [The “command” principle of military personnel policy needs legal regulation]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*. 8. pp. 28–29.
14. Vaganov, A. (n.d.) *Kolokol'tsev zapretil generalam MVD sozdat' svoi klany. Insider: narushiteley nachali karat'* [Kolokoltsev forbade the generals of the Ministry of Internal Affairs to create their own clans. Insider: violators began to be punished]. [Online] Available from: https://ura.news/news/1052493769?utm_source=social&utm_medium=telegram&utm_campaign=uranews&utm_content=ki (Accessed: 11th September 2021).
15. *Izvestiya*. (2012) 29th June.
16. Kryshatanovskaya, O.V. (2005) *Anatomiya rossiyskoy elity* [Anatomy of the Russian Elite]. Moscow: Zakharov.
17. Bezrukova, I.V. (n.d.) *Osnovnye vidy sovremennoy korruptsii* [The main types of modern corruption]. [Online] Available from: <http://www.naukaxxi.ru/materials/274/> (Accessed: 11th September 2021).
18. Rayzberg, B.A. (2012) *Sovremennyy sotsioekonomicheskiy slovar'* [Modern Socioeconomic Dictionary]. Moscow: Infra-M.
19. Shekshniya, S.V. (2007) *Upravlenie personalom sovremennoy organizatsii* [Personnel Management of a Modern Organization]. Moscow: RGB.
20. Kharskiy, K.V. (2003) *Blagonadezhnost' i loyal'nost' personala* [Reliability and Loyalty of the Staff]. St. Petersburg: Piter.
21. Miller, G. & Whitford, A. (2002) Trust and Incentives in Principal-Agent Negotiations: the “Insurance/Incentive Trade-Off.” *Journal of Theoretical Politics*. 14(2). pp. 231–267.
22. Russian Federation. (2005) Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 15.03.2005 № 3-P [Resolution No. 3-P of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 15, 2005]. *Rossiyskaya gazeta*. 23rd March.
23. Pushkarev, S.V. & Baskakova, V.E. (2017) Nepotizm kak destruktivnyy element gosudarstvennogo upravleniya [Nepotism as a destructive element of public administration]. *Vestnik mezhhregional'nogo otkrytogo sotsial'nogo instituta*. 1. pp.123–127.
24. Mayo George, E. (2007) *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Routledge.
25. Trushin, V.V. (2020) O tvorchestvom podkhode k upravleniyu voyskami (silami) [On a creative approach to command and control of troops (forces)]. *Voennaya mysl'*. 8. pp. 6–18.
26. Molyarenko, O.A. (2016) Tenevoe gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie [Shadow state and municipal management]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny*. 3. pp. 119–132.
27. Khazin, M.L. & Shcheglov, S.I. (2021) *Lestnitsa v nebo. Dialogi o vlasti, kar'ere i mirovoy elite* [A stairway to heaven. Dialogues about power, career, and world elite]. Moscow: RIPOL klassik.
28. Glukhov, E.A. (2019) Effektivnost' byurokraticheskogo upravleniya [Efficiency of bureaucratic management]. *Voennoe pravo*. 2. pp. 72–77.
29. Dodlova, M.Ch. & Yutkevich, M.M. (2007) “Obmen darami” v otnosheniyakh gosudarstvennykh sluzhashchikh [“An Exchange of Gifts” in the Relationships of Public Servants]. *Ekonomicheskiy zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki – The HSE Economic Journal*. 3. pp. 337–363.
30. Likert, R. (1955) *Developing patterns in management*. New York: American Management Association.
31. Breuer, K., Nieken, P. & Sliwka, D. (2013) Social ties and subjective performance evaluations: an empirical investigation. *Review of Managerial Science*. 2. pp. 141–157.
32. Glukhov, E.A. (2019) O prispособlenchestve v organakh vlasti [On opportunism in government bodies]. *Grazhdanin i pravo*. 4. pp. 82–91.
33. Safina, D.M. (2013) Vliyanie favoritizma i nepotizma na organizatsionnoe i ekonomicheskoe razvitiye [Influence of favoritism and nepotism on organizational and economic development]. *Diskussiya*. 10. pp. 89–94.

34. Ilyakov, A.D. (2015) Discretion of the head of civil service in the evaluation of employee. *Probely v Rossiyskom zakonodatel'stve – Gaps in Russian Legislation*. 2. pp. 192–196. (In Russian).
35. Stalin, I.V. (1997) *Sochineniya* [Works]. Vol. 14. Moscow: Pisatel'. pp. 189–207.
36. Finkelstein, G. (2020) Nazlo Kawasaki: kak loy'al'nost' pobedila v Rossii kompetentnost' [In Kawasaki's despite: how loyalty won competence in Russia]. *RBK Pro*. 8th August.
37. Denisov, S.A. (2016) Kriticheskiy realizm v otechestvennoy nauke konstitutsionnogo prava [Critical realism in the Russian science of constitutional law]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 11. pp. 6–12.
38. Babintsev, V.P. & Yurkova, O.N. (2016) Neformal'nye praktiki v munitsipal'nom upravlenii [Informal practices in municipal administration]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Journal of Public and Municipal Administration*. 1. pp. 69–75.
39. Kayhan Mutlu. (2000) Problems of nepotism and favouritism in the police organization in Turkey. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 23(3). pp. 381–389.
40. Obolonskiy, A.V. (2000) *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public service]. Moscow: [s.n.].
41. Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V., Kuleshov, G.N. & Nesmelov, P.V. (2012) Administrativno-pravovoe regulirovanie informatsionnogo obespecheniya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby v kontekste protivodeystviya korruptsii [Administrative and legal regulation of information support of the state civil service in the context of combating corruption]. *Administrativnoe i muni-tsipal'noe pravo*. 10. pp. 25–39.
42. *Portal Publitsist.ru*. [Online] Available from: <https://publizist.ru/blogs/117756/40302/> (Accessed: 11th September 2021).

Информация об авторах:

Ведяшкин С.В. – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: served@rambler.ru

Глухов Е.А. – кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, докторант Военного университета (Москва, Россия). E-mail: evgenijgluhov@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-7212-8156

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

S.V. Vedyashkin, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: served@rambler.ru

E.A. Glukhov, Military University (Moscow, Russian Federation). E-mail: evgenijgluhov@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-7212-8156

The authors declare no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 22.12.2022;
одобрена после рецензирования 16.02.2023; принята к публикации 14.03.2023.*

*The article was submitted 22.12.2022;
approved after reviewing 16.02.2023; accepted for publication 14.03.2023.*