

*В.Е. Гимпельсон, В.С. Магун*

## **НАЙМ И КАРЬЕРА МОЛОДЫХ ЧИНОВНИКОВ: ИДЕИ М. ВЕБЕРА И РОССИЙСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ\***

---

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

В России нелюбовь к чиновникам исторически очень сильна, и зачастую именно бюрократию общественное мнение винит во всех неурядицах. Согласно опросам, люди очень низко оценивают эффективность работы чиновников и не считают нужным повышать их заработную плату. Такая позиция сопровождается убежденностью в том, что все чиновники обладают иными, кроме зарплаты, денежными доходами, а чиновничество в целом сильно коррумпировано<sup>1</sup>. Впрочем, качество бюрократии является отражением уровня развития общества, в котором она функционирует. Переиначивая известное выражение, можно сказать, что каждое общество имеет ту бюрократию, которую оно заслуживает.

Качество бюрократии, по-видимому, не в последнюю очередь зависит от того, из кого она состоит и как ее представители отбираются. Однако эмпирические исследования ее состава, механизмов ее формирования и процессов функционирования в современной России начались недавно [см.: 2; 3; 4; 7; 8; 9; 13; 14; 16; 24]. Специфические трудности таких исследований связаны с корпоративностью и фактической закрытостью органов государственной власти от сторонних наблюдателей, а также с тем, что процессы формирования новой российской бюрократии еще далеко не завершены. Поэтому задачи сбора фактов о бюрократии и описания ежедневной деятельности чиновников представляются весьма актуальными. В то же время необходимо анализировать эти факты сквозь призму имеющихся теоретических концепций. Подобный анализ был бы полезен для реализации программы реформирования государственной службы, которая является сегодня одним из политических приоритетов.

Цель статьи заключается в том, чтобы выявить и проанализировать существующие сегодня механизмы отбора и продвижения чиновников.

---

\* Работа выполнена в рамках проекта «Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе». Руководители В.С. Магун (Институт социологии РАН) и Р.Дж. Брим (Университет Торонто), проект поддержан совместным фондом Университета Калгари — Фонда Горбачева. Авторы благодарны за обсуждение и ценные замечания Л.Д. Гудкову, Р.И. Капелюшникову, С.В. Морозкову, Л.И. Яковсону, А.А. Яковлеву.

<sup>1</sup> Сошлемся на материалы Фонда «Общественное мнение»: *Климова С.Г.* Чиновники. 27 апреля 2001 г. <<http://www.fom.ru/reports/frames/pa0016.html>>.

Используя данные о молодых государственных служащих, мы постараемся ответить на несколько взаимосвязанных вопросов. Во-первых, с помощью каких каналов и инструментов осуществляется вход в бюрократию? Во-вторых, как молодые чиновники видят свою карьеру? В-третьих, по каким критериям организовано продвижение внутри бюрократических организаций, т.е. как функционируют «лифты», обеспечивающие внутриорганизационную мобильность? В-четвертых, как влияют представления о механизмах карьерного роста на поведение людей в бюрократической организации? И, наконец, в-пятых, насколько молодые чиновники привержены своей организации и госслужбе в целом?

\* \* \*

Эффективная бюрократия почти синоним эффективного государства. Если чиновники неэффективны, некомпетентны и плохо мотивированы, масштабные «провалы» государства становятся практически неизбежными. Как справедливо напоминает польский исследователь Яцек Коханович, «подобно флагу, национальному гимну, военной униформе или Президентской резиденции, она (бюрократия — *авт.*) является символом, через который государство — и вся нация — воспринимаются. Граждане, вынужденные общаться с неэффективными или коррумпированными чиновниками, не будут уважать государство, и тогда связи, соединяющие общество воедино, ослабнут» [25, р. 202].

Однако высокое качество бюрократического аппарата априори отнюдь не гарантировано и не возникает само собой. Невозможно объяснить его лишь культурно-историческим наследием. По-видимому, чиновники становятся эффективными, компетентными и мотивированными только при выполнении определенных институциональных условий. Каких? Этой проблеме посвящена огромная литература в различных областях социальной науки. Для социологов наибольшее значение имеет веберовская традиция исследования бюрократии, развитая им, в частности, в XI-й главе «*Economy and Society*» [28].

Идеальная бюрократия, по Веберу, рациональна, высокопрофессиональна и аполитична. Бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих и обязан работать, руководствуясь интересами дела, независимо от смены власти. Все это должно обеспечиваться целым рядом факторов и специальных процедур. Среди них: рекрутирование на основе открытых конкурсов, продвижение по иерархической лестнице внутри организации на основании меритократических критериев, деполитизация карьеры и функциональных обязанностей, профессионализация деятельности, конкурентоспособное вознаграждение и определенные социальные гарантии. Оплата труда чиновников чет-

ко фиксирована, привязана к статусу или должности, а также к величине стажа на государственной службе, и не зависит от конкретного объема работы. Их бюрократическая карьера если не гарантирована, то, по крайней мере, предсказуема.

Все перечисленные выше правила и особенности имеют одну главную цель: они направлены на то, чтобы государственные служащие были в высшей степени профессиональными экспертами и идентифицировали себя с государством, а не с конкретными идеологиями, политиками или лоббистскими группами. Макс Вебер неоднократно подчеркивал, что для бюрократии необходимы *calculable rules* и она действует «не взирая на лица» («without regard for persons»). «Чем более совершенной становится бюрократия, тем она более «дегуманизирована», тем полнее устраняет из официальных дел любовь, ненависть и все чисто личностные, иррациональные и эмоциональные элементы, которые исключают расчет» [28, р. 975]. Рациональный капитализм нуждается в рациональной бюрократии, функционирующей как хорошо отлаженная машина, и наоборот.

Конечно, Вебер писал об идеальном типе государственного чиновника. Реальные бюрократы даже в самой совершенной и «омашиненной» бюрократической организации остаются живыми людьми, которые вряд ли способны полностью отстраниться от эмоций, чувств, личных интересов и т.п. А это означает, что в реальности всегда остается место для человеческих слабостей, неформальных отношений и скрытых побуждений, которые невозможно подавить никакой рациональной системой формальных правил.

Американские исследователи П. Эванс и Дж. Роч попытались операционализировать веберовские идеи и связать их с итоговыми показателями функционирования государства в сфере макроэкономики. С помощью специальных экспертных процедур они выявили и предложили набор индикаторов «веберизма» для бюрократии, т.е. показателей того, в какой мере функционирование системы государственной службы в разных странах приближается к сконструированному Вебером идеальному типу.

Основная гипотеза Эванса и Роч состояла в том, что степень приближения качества бюрократии к «веберовскому идеалу» будет положительно влиять на результаты деятельности государства и, в частности, на темпы экономического роста. Используя статистические данные по развивающимся странам, они подтвердили эту гипотезу: чем лучше в стране организована государственная служба, тем выше оказались показатели ее экономического роста и тем выше международная репутация ее бюрократии [20; 27].

В качестве ключевых институциональных характеристик «веберовской» бюрократии П. Эванс и Дж. Роч рассматривали специальные

процедуры «входа» на госслужбу. Среди них: меритократическое и конкурентное рекрутирование, в отличие от политически или лично мотивированных решений о найме; обеспечение чиновникам долговременной и предсказуемой карьеры в администрации (ведущее к заполнению средних и высших должностей в организационной иерархии преимущественно через внутреннее продвижение)<sup>2</sup>.

Систему правил, направленных на организацию долговременной карьеры работников в организации, и связанное с ними правило заполнения вакансий со среднего уровня и выше за счет внутреннего продвижения называют «внутренним рынком труда» (ВРТ) [19; 26].<sup>3</sup> Внутренний рынок труда, как правило, развит в тех организациях, где используются свойства работников, делающие их трудно заменимыми на людей со стороны, то есть где высок удельный вес специфического для данной организации человеческого капитала [29]. Это предполагает необходимость значительных внутриорганизационных инвестиций в обучение и, соответственно, заинтересованность работодателя в удержании работников, обладающих специфическим человеческим капиталом.

Совпадение наборов характеристик эффективной бюрократии и развитости внутреннего рынка труда, по-видимому, неслучайно. В государственном управлении как раз велика доля специфического человеческого капитала, накапливаемого человеком в процессе работы в организации или в системе государственного управления в целом.

Итак, правила и процедуры внутреннего рынка труда призваны определенным образом формировать поведение работодателей и работников в тех случаях, когда быстрый и «дешевый» найм последних на внешнем (открытом и конкурентном) рынке труда по разным причинам невозможен. Цель их использования — вывести на первый план стимулы долгосрочной карьеры, способствовать накоплению специфического человеческого капитала и решению проблемы оппортунизма в поведении работников (agency problem).

В последние десятилетия в мире постепенно набирает силу комплекс идей, противоположный веберовским представлениям об идеальной бюрократии. В рамках идеологии «нового менеджмента» в органы государственного управления внедряются подходы, эффективно работающие в бизнес-организациях: уменьшение роли иерархических

<sup>2</sup> В число индикаторов «веберизации» Дж. Роч и П. Эванс включили также конкурентный уровень заработной платы, но по результатам их сопоставлений он не дал значимых связей с итоговыми показателями эффективности и репутации чиновников. Вряд ли стоит делать отсюда вывод о несущественности данного параметра, скорее это повод для дальнейшего изучения вопроса.

<sup>3</sup> Об исследованиях бюрократии под углом зрения теории внутреннего рынка труда см., например: [17; 18].

структур и традиционной «лестницы чинов», оценка деятельности чиновников по четко измеряемым результатам, последовательная ориентация органов государственного управления на потребителя (т.е. на интересы и потребности граждан), передача части управленческих функций внешним коммерческим структурам, создание временных отделов и целых организаций для решения конкретных проблем и т.п. [12; 5; 11].

Все же, по оценкам наблюдателей, реформы подобного типа не везде идут успешно [10], и веберовские представления о бюрократии пока рано списывать со счета.

## ГИПОТЕЗЫ И МЕТОДОЛОГИЯ

Агрегированные данные государственной статистики свидетельствуют о том, что темп обновления состава чиновников в России во второй половине 1990-х годов был незначительным. Основной «оборот» кадров происходил на нижних этажах, в то время как кадровый состав на верхних менялся мало. Продвижение с низших должностей на высшие было практически заблокировано. В итоге молодежь не имела стимулов долго задерживаться на государственной службе, оставляя чиновников старших возрастов без видимой конкуренции снизу и извне [4; 16]. Такая практика может создавать препятствия к накоплению специфического человеческого капитала в государственном аппарате, вызывая неоправданную и непреодолимую сегментацию коллективов на молодежь, занимающую низшие этажи бюрократической иерархии, и пожилых, монополизировавших высшие. При этом естественно предположить, что «кадровая политика» в таком случае имеет сильный личностный акцент, направленный на формирование внутренне сплоченных команд или кланов, связанных клиентарными связями, т.е. отношениями преданности и покровительства между рядовыми сотрудниками и вышестоящими [1; 24]. В конечном счете, все это негативно сказывается на эффективности государственной службы, противопоставляя и текущие, и долгосрочные интересы отдельных групп внутри государственного аппарата.

Картина функционирования бюрократии, которая складывается на основе агрегированных данных государственной статистики, представляется принципиально «антивеберовской». Чтобы проверить это предположение, необходим более глубокий анализ и включение в него дополнительных переменных.

Наши основные гипотезы, вокруг которых организовано дальнейшее обсуждение, заключаются в следующем:

*Гипотеза 1.* В обеспечении доступа на государственную службу в России личные неформальные связи играют более существенную роль,

чем обезличенные конкурентные и меритократические процедуры и правила.

*Гипотеза 2.* В карьерном продвижении внутри бюрократических организаций лояльность сотрудников по отношению к руководству более значима, чем деловые меритократические критерии.

*Гипотеза 3.* Практика доступа на государственную службу и ожидаемая политика продвижения работников в бюрократических организациях формируют индивидуальный прогноз внутриорганизационной карьеры. Такой прогноз значимо влияет на поведение молодых чиновников в системе государственной службы, стимулируя их желание сохранять приверженность нынешнему месту работы или сменить его.

*Гипотеза 4.* В организациях, придерживающихся меритократически ориентированных процедур в политике найма и продвижения, уровень оплаты труда выше.

Для проверки этих гипотез необходимы индивидуальные данные, которые должны репрезентировать все чиновничество и давать представление о различных аспектах его деятельности, мобильности, оплаты и т.п. Пока что данные такого рода отсутствуют. Мы располагаем гораздо более ограниченными данными специального обследования молодых чиновников, проведенного нами в 2001–2002 гг. Оно охватило лиц в возрасте до 35 лет, работающих на должностях государственных или муниципальных служащих в федеральных, областных и городских органах управления.

На федеральном уровне были отобраны 10 расположенных в Москве федеральных министерств и ведомств, связанных с управлением экономикой. Для исследования региональных чиновников были выбраны три области европейской части России, расположенные к северу, востоку и к югу от столицы и определенным образом отражающие разнообразие регионов Европейской России. Объектом изучения стали администрации этих областей, а также городские администрации соответствующих областных центров.

В каждой из отобранных организаций государственной власти и управления по *стандартизированной анкете* были опрошены молодые чиновники категории В (наиболее массовой категории государственных служащих), с высшим образованием в возрасте до 35 лет включительно. Всего на федеральном уровне было опрошено 819 человек, в 3-х областных администрациях — 294 и в 3-х городских — 344 человека. В каждой из организаций в выборку попало около 50% от списочного состава чиновников. По областным и городским администрациям опубликован общий обзор полученных результатов [8].

Дополнительным источником информации для данной работы стали материалы, собранные Г.А. Монусовой в 2002 году в ходе интервьюирования руководителей среднего уровня в тех же федеральных мини-

стерствах, где проводилось анкетирование молодых специалистов. Эти данные в статье впрямую не используются, но они помогли в формулировании гипотез и основных выводов. Выводы Г. Монусовой, сделанные на основе анализа качественной информации, хорошо согласуются с нашими количественными данными [9]. К схожим выводам пришла А.Е. Чирикова, анализирувшая соотношение между формальными и неформальными правилами функционирования региональной бюрократии также с помощью качественных («мягких») данных [13].

## **КАК СТАНОВЯТСЯ ЧИНОВНИКАМИ: КАНАЛЫ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ**

Итак, особенности процедур и критериев отбора входят в список важнейших характеристик, отличающих, согласно М. Веберу, бюрократический способ управления от патримониального. Значение конкурентного входа на государственную службу отмечается при описании ее функционирования в некоторых странах, добившихся особых экономических успехов [21; 22].

Можно дать, по меньшей мере, три объяснения этому. *Во-первых*, тщательный отбор обеспечивает селекцию наиболее квалифицированных и производительных работников. Поскольку издержки увольнения в этой сфере высоки, то исправление ошибок, совершенных при найме, очень затруднено. *Во-вторых*, действие объективных процедур отбора обеспечивает нанятому чиновнику определенную автономию от вышестоящих руководителей, препятствует созданию замкнутых кланов, создает почву для более эффективного взаимного контроля. Все это стимулирует чиновников ориентироваться преимущественно на интересы общества и государства, а не на интересы начальства. *В-третьих*, конкурсный отбор при входе помогает реализовать и такое важное условие, как равный доступ к государственной службе. Это не только обеспечивает социальную справедливость, но и увеличивает возможности нахождения наиболее достойных кандидатов.

В итоге исходный отбор акторов для тех или иных функций влияет на качество исполнения этих функций гораздо сильнее, чем какие-либо иные воздействия на уже отобранных исполнителей — их обучение, стимулирование и т.п., что характерно и для многих других социальных ситуаций.

Нацелены ли существующие сегодня в России процедуры отбора на селекцию наиболее перспективных сотрудников или же происходит систематическая аккумуляция «худших» — наименее квалифицированных и производительных? К числу инструментов эффективного отбора относятся квалификационные экзамены (предпочтитель-

но письменные) и тесты, которые могут применяться как сами по себе, так и в рамках конкурсного замещения должностей.

Таблица 1 показывает, какие процедуры реально применяются при найме чиновников и к каким позициям на «входе» они относятся.

**Таблица 1. Виды процедур, сопровождающих найм на работу в зависимости от должности входа в организацию \* (% от числа ответивших\*\*)**

Должности	Собеседование	Участие в официальном конкурсе на замещение должности	Тестирование	Сдача устного экзамена	Сдача письменного экзамена	Наличие хотя бы одной из четырех процедур: конкурса, тестирования, экзаменов
Все респонденты (N=1443)	94	4	4	1	меньше 1	8
Специалист (N= 46)	94					
Специалист 2-й категории (N=204)	95		3			6
Специалист 1-й категории (N=471)	94	3	3	2		8
Ведущий специалист (N=382)	94	6	4			9
Главный специалист (N=179)	97	7	9			16
Консультант (N=43)	91		12			12
Советник (N=7)	86					
Заместитель начальника отдела (N=16)	88					
Начальник отдела (N=25)	84					

\* По результатам ответа на вопрос «Какие процедуры при приеме на работу вы проходили?», можно было указать любое число процедур.

\*\* В таблице не заполнены клетки, на которые приходится менее 5 наблюдений.

Из таблицы следует, что абсолютно преобладающей формой отбора кандидатов является собеседование, — через него при приеме на работу прошли почти 94% опрошенных молодых чиновников. Не будет большим преувеличением предположить, что «разрешающая способность» собеседования как фильтра при селекции лучших кандидатов крайне мала. Это весьма субъективная процедура, а в отношении к отбору чиновников низшего ранга (в условиях острого дефицита соискателей) она к тому же может быть и совершенно формальной<sup>4</sup>.

К более формализованным процедурам можно отнести конкурс и тестирование. Масштабы их использования незначительны: в каждом из этих испытаний участвовали примерно по 4% наших респондентов. Характерно, что чем выше «входная» должность, тем выше степень охвата ими. В конкурсе, например, участвовали лишь 2% специалистов 2-й категории, но уже 7% принятых на должность главного специалиста. Было протестировано лишь 3% специалистов 2-й категории, но уже 9% вновь принятых главных специалистов и 12% консультантов. Эта тенденция сохраняется, если взять и такой показатель, как участие *хотя бы в одной* из четырех процедур, повышающих меритократически ориентированную селективность отбора. Среди специалистов 2-й категории таковых было 6%, а, например, среди главных специалистов — 12%<sup>5</sup>.

Данные о распространенности процедур отбора на разных уровнях территориальной иерархии приводятся в таблице 2.

В областных администрациях при приеме новых сотрудников практика отбора претендентов на основе конкурса, а также использования специальных тестов встречается все же чаще, чем на городском и федеральном уровнях. Доля прошедших хотя бы одну из процедур, повышающих объективность отбора, в областных администрациях в 3 раза выше, чем городских или федеральных. В дальнейшем мы еще не раз столкнемся с тем фактом, что кадровая политика региональных администраций отличается большей нацеленностью на отбор и продвижение наиболее успешных работников<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Из интервью с работниками министерств мы знаем, что на младшие должности ни конкуренции, ни отбора практически нет, «вход» на них почти свободный.

<sup>5</sup> Одновременно заметна слабо выраженная тенденция снижения охвата собеседованием вновь приходящих на более высокие должности. Как будет показано ниже, среди нанимаемых велика доля тех, кому предложил работу кто-то из руководства организации, и среди приглашенных на высокие должности эта доля выше. По-видимому, в этих случаях необходимости в специальном собеседовании не возникало.

<sup>6</sup> Для сравнения: по данным кадрового управления федерального правительства США, из общего числа лиц, поступивших на службу в федеральные органы в апреле 1999 года, по конкурсу были приняты 29% [см.: 6, с. 91].

В одной из областных администраций, где чаще всего используются меритократические процедуры найма молодых чиновников, мы провели более детальное изучение профес-

Таблица 2. **Виды процедур, сопровождающих найм на работу, в зависимости от уровня исполнительной власти\*** (% от числа ответивших, N=1447)

Уровень исполнительной власти	Собеседование	Участие в официальном конкурсе на замещение должности	Тестирование	Сдача устного экзамена	Сдача письменного экзамена	Наличие хотя бы одной из четырех процедур: конкурса, тестирования, экзаменов
Все респонденты	94	4	4	1	0	8
Министерства (N=814)	94	3	3	1	0	6
Областные администрации (N=290)	93	9	9	1	0	17
Городские администрации (N=343)	94	2	3	2	1	6

\* Можно было указать любое число процедур.

К возможным формам получения информации о кандидате на работу (скрининга), наряду с уже упомянутыми процедурами экзамена и тестирования, относится и предварительная стажировка в организации, а также работа без зачисления в постоянный штат (срочный трудовой договор или трудовое соглашение). Подобные формы занятости дают работнику возможность проявить многие существенные качества, которые при других формах отбора остаются скрытыми, а работодателю — возможность лучше узнать потенциального работника и принять более обоснованное решение о целесообразности его использования в будущем. Но такие формы скрининга также мало распространены в обсле-

сионального образования и специальностей тех, кто был принят на работу таким образом. Оказалось, что среди них были в основном экономисты и юристы, а также программисты и специалисты по связям с общественностью. Из этого перечня видно, что виды работы, для которых практиковался конкурсный отбор чиновников, требовали наличия профессиональных знаний и навыков, усвоение которых происходит в процессе длительного обучения вне организации. Кроме того, эти знания и навыки в равной мере приложимы в разных секторах и отраслях. Когда же работника подбирают для относительно «простых» обязанностей (прежде всего тех, выполнению которых только и можно обучиться «на рабочем месте»), появляется основание пренебречь при отборе конкурсными и экзаменационными процедурами, нацеленными на учет именно специальных знаний и навыков. В этих случаях приоритетными для отбора часто становятся «личные» качества — лояльность, способность к работе в команде, адаптивность и обучаемость, общий уровень культуры, о которых наниматель предпочитает судить на основе рекомендаций.

дованных организациях: доли стажировавшихся и временно работавших составляют около 11%, пересекаясь примерно в 20% случаев.

Еще один способ снижения неопределенности при приеме на работу — рекомендации от лиц, пользующихся уважением и доверием нанимателя, или прием на работу тех, с кем наниматель уже знаком. Однако такая практика создает опасность формирования родственно-дружеской, а не деловой среды.

Данные таблицы 3 иллюстрируют тот факт, что личные рекомендации (45% случаев) или личное знакомство с будущим работником (40% случаев) как раз и являются доминирующими каналами получения работодателем информации о будущих работниках. Менее 20% молодых чиновников пришли в организацию, не будучи предварительно представленными будущему работодателю. Таким образом, предварительно полученная или собранная работодателем информация явилась в большинстве случаев основой для найма на работу.

**Таблица 3. Практика устройства на работу (% от числа ответивших на вопрос\*)**

<b>Ответы на вопрос: «Как вы устроились на работу в данную организацию?»</b>	<b>Все респон- денты N=1457</b>	<b>Минис- терства N=819</b>	<b>Областные админис- трации N=294</b>	<b>Городские админис- трации N=344</b>
По личной рекомендации	45	51	40	34
Руководитель подразделения или кто-то другой из руководства предложил эту работу	32	28	41	37
Обратился(ась) сюда сам(а), но меня уже здесь знали	8	6	12	10
По своей инициативе, без рекомендаций («с улицы»)	11	10	9	16
По заявке, полученной в вузе	3	4	2	2
Через службу занятости	2	1	1	4
Другое	4	6	1	1

\* Число выборов не ограничивалось.

В целом, общая структура каналов входа в федеральные, областные и городские администрации примерно одинакова, с небольшими отличиями.

«Входные двери» при устройстве на работу в обследуемые федеральные министерства относительно чаще, чем в случае областных и городских администраций, открывались при помощи личной рекомендации, несколько реже — благодаря личным знакомствам. Наоборот, при трудоустройстве в региональные или городские администрации роль личных рекомендаций снижается, а «эффективность» личного

знакомства возрастает. Эта разница может быть объяснена масштабом города, где происходит действие. В Москве, где расположены федеральные министерства, население многочисленней, и вероятность прямых связей с непосредственным работодателем несколько ниже. Соответственно, большую нагрузку принимают на себя опосредованные связи, выражением которых является чья-то рекомендация.

Городские администрации несколько чаще, чем областные и федеральные, нанимают специалистов «с улицы» и задействуют службы занятости. Это отличие, скорее всего, признак более низкого престижа работы в городских администрациях. Соответственно, более открытый «доступ в чиновники» сегодня не результат специальной политики соответствующей администрации, а естественно сложившееся следствие низкой привлекательности соответствующих рабочих мест.

Если рекомендатель основывается на знании профессиональных достоинств рекомендуемого, это снижает неопределенность по поводу качеств нанимаемого на работу и сокращает транзакционные издержки найма (например, на скрининг или обучение). Для этого он должен хорошо знать рекомендуемого по работе. Но те рекомендации, по которым приходят на работу молодые чиновники, вряд ли выполняют вышеупомянутую функцию. Об этом свидетельствует состав рекомендателей (табл. 4), среди которых более четверти составляют знакомые рекомендуемого и знакомые знакомых, 27% — его родственники и знакомые родственников. Понятно, что эти люди (в отличие, например, от преподавателя вуза или научного руководителя — их рекомендациями воспользовались только 8% респондентов) вряд ли могут объективно оценить деловые качества претендента на должность.

**Таблица 4. Кем является рекомендатель по отношению к претенденту на должность (в % от числа ответивших)**

Ответы на вопрос «Кто непосредственно рекомендовал вас на эту работу?»	Все респонденты, N=1423	Министерства, N=801	Областные администрации, N=287	Городские администрации, N=335
Мои знакомые	25	26	25	22
Родственники, родители	12	10	13	15
Знакомые родственников, родителей	16	18	12	14
Знакомые знакомых	6	8	3	4
Другие	13	13	14	13
Был лично знаком с тем, кто принял на работу	15	11	20	19
Преподаватели вуза, научный руководитель	8	9	11	6
Никто не рекомендовал	7	6	5	9
Среднее число выборов	1,0	1,0	1,0	1,0

Итак, факты свидетельствуют о том, что процедуры «входа» работника в государственные и муниципальные администрации чаще всего неэффективны с точки зрения отбора претендентов «по заслугам» и вряд ли его обеспечивают. В большей степени они приспособлены к заполнению вакансий лояльными начальству работниками.

Позиция большинства руководителей, как показали проведенные интервью, препятствует развитию процедур меритократического отбора в российской государственной/муниципальной службе. Такие управленцы критикуют практику конкурсного отбора за медленность, негибкость, дороговизну и к тому же не верят, что по конкурсу будет отобран именно тот сотрудник, который нужен на данном рабочем месте. Есть и не называемые причины: непосредственные руководители теряют при конкурсном отборе часть своей власти и поэтому вряд ли будут сторонниками соответствующих нововведений. Для того чтобы избежать найма сотрудника по конкурсу, руководители департаментов, как правило, находят организационные возможности — например, право нанять без конкурса человека, состоящего в кадровом резерве.

Приходится признать, что в сопротивлении руководителей практике конкурсного отбора можно найти определенные рациональные основания. Дело в том, что в стране не развита общая инфраструктура рекрутирования и мобильности: отсутствуют надежно зафиксированные «кредитные истории» соискателей рабочих мест, нет культуры рекомендаций и доверия рекомендателям, нет достоверных рейтингов профессиональных учебных заведений, не разработаны тесты и процедуры для конкурсного отбора кандидатов. Иными словами, работодатель, решившийся на конкурентное сравнение соискателей, не освобождает себя от потока ложных сигналов<sup>7</sup>.

Поэтому внедрение механизмов меритократического отбора является очень сложной задачей, для решения которой необходима комплексная реформа всей кадровой работы. Если все же эту работу удастся выполнить и механизмы меритократического отбора будут внедрены в систему государственной службы, то в выигрыше окажется не только общество, получающее более квалифицированных и свободных от непосредственного административного давления чиновников, но и сами вновь нанимаемые чиновники. Возрастет престиж их работы, их автономия, возможности мобильности в системе государственной/муниципальной службы, их социальная защищенность.

Характерно, что сами молодые чиновники высказываются в пользу проведения объективных конкурсов при замещении вакансий (в соотношении пять с половиной к одному — 67 против 12%). Возможно, они

<sup>7</sup> Эта мысль принадлежит А.А. Яковлеву.

связывают с такими конкурсами и надежды на «раскупорку тромбов» в системе продвижения уже *внутри* организации.

Поступление на работу в министерство или в администрацию области (города) — лишь первый шаг в карьере государственного служащего. Второй шаг — адаптация к правилам, господствующим в данной организации, выработка собственных стратегии и тактики поведения. Каждый молодой сотрудник должен для себя дать ответ на вопрос о том, есть ли здесь перспектива карьеры? Если да, что надо делать и как себя вести? А что делать, если такая перспектива не просматривается? Или «цена» карьеры слишком велика? От того, как молодые сотрудники отвечают на эти вопросы, зависит и их будущее в организации (и вообще в системе государственной службы), и будущее самой организации.

Рассмотрим далее, как именно молодые сотрудники представляют свою карьеру и строят свои жизненные планы.

## **ПРЕДВИДЕНИЕ КАРЬЕРЫ: КАК РАБОТАЮТ «ЛИФТЫ»**

Долговременная карьера внутри организации или корпорации, которую представляет собой государственная служба, является, по Веберу, существенным признаком последней. Как мы уже говорили, целесообразность подобного построения карьеры базируется на предположении (часто имплицитном), что в государственном управлении высока доля специализированных знаний и навыков («аппаратной специфики»), которые накапливаются чиновниками в ходе практической работы. Поэтому в интересах эффективности организации человек должен работать на государственной службе достаточно долго.

Если исходить из целесообразности долговременной карьеры, то процессы продвижения (вертикальной мобильности) приобретают ключевую мотивирующую роль. Вся система стимулов должна при этом иметь перспективный, отсроченный характер. Чтобы побудить чиновника сохранять долговременную приверженность организации и эффективно работать на протяжении длительного периода времени, надо формировать у него представление о том, что его сегодняшние усилия будут вознаграждены в будущем, т.е. его статус и заработок будут расти в зависимости от стажа успешной работы.

Реализация всего этого долговременного процесса возможна только при условии общей высокой мобильности: чтобы продвигать тех, кто находится на низших уровнях иерархии, необходимо, чтобы двигались вверх те, кто занимает средние позиции. Для этого, в свою очередь, должны своевременно уходить на пенсию высшие чиновники, освобождая соответствующие топ-позиции. Соблюдение регулярности в работе «лифтов», перемещающих персонал с этажа на этаж, предполагает

также относительную замкнутость всей системы. Люди со стороны должны приходить, главным образом, на низшие позиции. «Боковой вход» на средние и высокие должности, естественно, будет нарушать и тормозить слаженную динамику поэтапных внутриорганизационных (внутрикорпоративных) перемещений.

Если вакансии не открываются, либо заполняются людьми со стороны, либо продвижение осуществляется не на основе деловых критериев, это подрывает надежды на карьеру или стимулирует чиновника к проявлению тех качеств, которые не связаны с выполнением провозглашаемых организацией задач.

Посмотрим, в какой мере реальные процессы вертикальной динамики в изучаемых нами организациях соответствуют ожиданиям, выводимым из веберовского идеального типа.

Чтобы понять функционирование карьерного «лифта», мы задавали респондентам вопрос: «Как часто в вашей организации появляются свободные должности (вакансии) начальников отделов?». Эта должность сама по себе достаточно высока для молодого специалиста и открывает возможности дальнейшего движения вверх. В этом смысле она может рассматриваться в качестве условного индикатора оборота вакансий. Мнение о том, что такие вакансии открываются довольно часто, высказали 26% молодых работников министерств и только 6—9% работников областных и городских администраций. При этом около 50% чиновников во всех типах административных организаций считают, что заполняются такие позиции наиболее компетентными людьми изнутри организации, подтверждая тем самым приоритет внутреннего продвижения. Итак, вакансии, по мнению молодых чиновников, возникают редко, хотя молодые работники министерств отмечают факты их появления заметно чаще (в сравнении с опрошенными в областных и городских администрациях). Это, при прочих равных, создает в министерствах более благоприятные условия для вертикальной мобильности.

Логичный способ повысить шансы для продвижения и интенсифицировать движение карьерных «лифтов» — принудительный выход на пенсию после достижения определенного стажа на госслужбе или по возрасту. Такая практика широко распространена в различных странах.

Больше половины молодых чиновников поддерживает разного рода ограничения для своих коллег, достигших пенсионного возраста (увольнять, переводить на более низкие должности, на работу по договору и т.п.). Но лишь 18% занимают радикальную позицию: «увольнять достигших пенсионного возраста в любом случае». Сравнительно более жестко настроены респонденты, работающие в городских и областных администрациях. Это прямо связано с более редким, чем в министерствах, появлением там вакансий и более медленной работой карьерных «лифтов». Однако почти половина молодых чиновников вообще не

согласна с какими-либо ограничениями трудовых прав лиц, достигших пенсионного возраста.

Известно, что для развития мотивации достижения, в том числе достижения карьерного, необходима свобода формирования притязаний, отсутствие «потолков». Данные таблицы 5 показывают, как молодые люди оценивают конкретный диапазон возможного служебного роста и его пределы. По мнению 42% респондентов, молодой специалист, пришедший в организацию на одну из низших должностей, «в большинстве случаев продвинется на одну-две ступеньки» или «может продвинуться на три-четыре ступеньки вверх, но маловероятно, что достигнет уровня начальника отдела». Еще 28% полагают, что «хотя бы в нескольких случаях он/она может дойти до начальника отдела, но не выше»<sup>8</sup>. Таким образом, более двух третей респондентов видят некоторые возможности продвижения для себя и своих коллег, но считают, что «потолок» этого продвижения расположен слишком низко.

На этом фоне особенно бросается в глаза наличие около трети (31%) респондентов, считающих, что молодой человек «в редких случаях может рассчитывать и на большее — достичь самых высоких позиций в организации». Конечно, оговорка «в редких случаях» несколько облегчает возможность подобных заявлений. И все же столь значительное число *допускающих мысль* о высших карьерных достижениях — явное свидетельство того, что среди наших респондентов довольно заметна группа молодых чиновников, уверенных в себе и в сильной степени ориентированных на вертикальную социальную мобильность.

«Пределы роста» в представлениях опрошенных слабо дифференцированы в зависимости от того, где они работают (на федеральном, региональном или муниципальном уровне). Так, у сотрудников министерств видение карьеры несколько оптимистичнее. И хотя разница не очень велика, она все же добавляет веса общему набору аргументов в пользу того, что карьерное продвижение в министерствах представляется молодым чиновникам относительно более реальным.

Для того чтобы молодые специалисты сами были готовы инвестировать ресурсы в собственное развитие, а непосредственные руководители не мешали их потенциальной карьере, у тех и у других должно быть достаточно ясное представление о принципиальных механизмах и перспективах карьеры государственного служащего. Здесь важно видеть как ее горизонт, так и «транспортные средства» (например, компетентность, инициативность, лояльность), с помощью которых к этому горизонту можно двигаться. Если «длинная» восходящая карьера вообще маловероятна, то все более или менее амбициозные и способные люди скоро начнут смотреть «на сторону». Если же горизонт воз-

<sup>8</sup> Принцип построения вопроса заимствован из работы: [20].

можной карьеры для молодого работника достаточно протяженный, актуальным становится вопрос о критериях продвижения.

**Таблица 5. Представления о возможностях и пределах карьеры**  
(в % к опрошенным)\*

Ответы на вопрос: «Допустим, что молодой специалист пришел в вашу организацию на одну из низших должностей. До какой должности он сможет продвигнуться?»	Все респонденты N=1396	Министерства N=785	Областные администрации N=282	Городские администрации N=329
... на одну-две ступеньки вверх, не больше	24	20	28	29
... на три-четыре ступени, но маловероятно, что достигнет уровня начальника отдела	18	20	14	16
... в нескольких случаях — до начальника отдела, но не выше	28	28	27	27
... в редких случаях может <...> достичь самых высоких позиций	31	32	30	28

\* Можно было выбрать и отметить что-то одно.

В нашем исследовании молодым людям был задан вопрос: «Что, по вашему мнению, прежде всего обеспечивает продвижение по службе в вашей организации?». Список «подсказок» включал 16 различных вариантов, раскрывающих возможные критерии продвижения людей на государственной службе. Можно было выбрать любое число позиций, но респонденты сами ограничивали себя и в среднем давали около 4 ответов (84% респондентов выбрали 6 или менее вариантов ответов).

Распределение ответов на этот вопрос (табл. 6) показывает, что, по мнению респондентов на должностное повышение *прежде всего* влияют *достаточный для новой должности уровень компетентности* (этот критерий указали 54% респондентов) и *способность осваивать новые виды работы, развиваться* (45%).

Итак, критериями продвижения, на взгляд молодых чиновников, чаще всего являются *деловые качества*, причем востребованные для новой должности и ее освоения. Характеристики же нынешней работы (на них указывают такие варианты ответов, как хорошая работа на предыдущей должности, инициативность и самостоятельность) упоминаются реже. Возможно, этим и объясняется, почему, скажем, на должности начальников отделов часто набирают людей со стороны.

Ненамного отстает по частоте упоминаний от двух качеств-лидеров и воспринимаемая принадлежность претендента на должностной рост к *команде единомышленников*. Распространенность этого критерия продвижения лишний раз напоминает о существовании в бюрократических орга-

низациях неформальных объединений чиновников — «управленческих команд». «Командность» не обязательно противостоит интересам дела, но все же не вписывается в веберовские критерии построения идеальной бюрократии. Веберовский подход принципиально индивидуалистичен: чиновник, в идеале, должен быть свободным от любых внутрикорпоративных интересов, обязан служить только интересам дела, его карьера должна строиться на основе только его личных заслуг. В этом смысле «командная игра» бюрократов свидетельствует о несовершенстве российской бюрократии с точки зрения веберовских критериев.

Упоминание о принадлежности к команде *единомышленников* позволяет респонденту придать оттенок благородства интересам команды, к которой он принадлежит. А вот следующие по частоте упоминания социальные качества уже лишены этой благородной окраски: в них прямо акцентируется личная преданность, служение «лицам», а «не делу». Именно в этом смысл таких критериев продвижения, как умение подать себя, связи и знакомства, знание тонкостей «аппаратной» работы, лояльность по отношению к руководству<sup>9</sup>.

Напомним, что П. Эванс и Дж. Роч включили в число признаков веберовской бюрократии только гарантии долговременности карьеры, ничего не говоря о тех критериях, на основе которых строится продвижение чиновников по уровням иерархии. Но мы полагаем, что *содержание* критериев продвижения тоже фактически входит в число этих признаков. Чиновник может рассчитывать на предсказуемую долговременную карьеру лишь в том случае, когда продвижение строится на основе оценки его деловых заслуг, и *не* может строить подобные ожидания, если его карьера зависит от прихотей начальства и необходимости под них подстраиваться<sup>10</sup>.

Различные критерии продвижения осознаются молодыми чиновниками не изолированно, а в определенных сочетаниях. Взаимосвязи между этими критериями можно определить с помощью факторного анализа. Интегральные показатели (факторы), построенные на его основе, более обобщенно характеризуют представления респондентов о том, что влияет на продвижение в тех организациях, где они работают (табл. 7). В таблице приводятся два первых фактора, объясняющих в сумме 27% дисперсии исходных признаков.

*Первый фактор* собрал все основные переменные, характеризующие деловые критерии продвижения. Его можно назвать *параметром*

<sup>9</sup> К выводу о важной роли связей, базирующихся на личной преданности и покровительстве, приходит и М. Н. Афанасьев [1, с. 228-230].

<sup>10</sup> Об этом свидетельствуют и данные нашего исследования. Оказалось, что «длина» карьерной перспективы (см. о ней выше) положительно коррелирует с верой молодых чиновников в действие деловых (меритократических) критериев и никак не связана с верой в «лояльные» критерии продвижения.

**Таблица 6. Воспринимаемые чиновниками критерии продвижения**  
 (в % от числа ответивших)

Характеристики качеств	Все респонденты, N=1444	Министерства N=813	Все областные администрации, N=291	Все городские администрации, N=340
<b>Деловые качества</b>				
Достаточный уровень компетентности для новой должности	54	50	70	49
Способность осваивать новые виды работы, развиваться	45	41	59	43
Инициативность	38	35	48	38
Самостоятельность в работе	32	28	41	33
Хорошая работа на предыдущей должности	30	27	39	28
<b>Социальный капитал</b>				
Принадлежность к группе единомышленников, к «команде»	37	37	42	32
Умение «подать» себя как хорошего работника	37	41	29	34
Знание тонкостей «аппаратной» работы	27	27	29	27
Связи и знакомства	34	38	25	31
Лояльность по отношению к руководству	20	24	14	17
<b>«Формальные» критерии</b>				
Стаж работы в организации	38	40	37	34
Общий стаж работы на государственной (муниципальной) службе	13	13	14	14
Приобретение еще одного высшего образования	8	8	7	9
Наличие ученой степени	8	9	7	3
Возраст	14	15	15	12
Пол	10	12	10	6
<i>Среднее число выбранных позиций</i>	<i>4,4</i>	<i>4,4</i>	<i>4,8</i>	<i>4,1</i>

продвижения по заслугам, или параметром меритократического продвижения в организации. Значительные положительные нагрузки по фактору имеют такие характеристики, как «способность осваивать новые виды работы, развиваться» (примечательно, что эта переменная имеет наибольший вес), «самостоятельность в работе», «инициативность», «достаточный уровень компетентности для новой должности», «хорошая работа на предыдущей должности». Заметную отрицательную нагрузку по фактору имеет только один показатель — «свя-

Таблица 7. **Факторная структура воспринимаемых чиновниками критериев продвижения** (метод главных компонент, без вращения,  $N=1444$ )

Характеристики, которые обеспечивают, по мнению респондентов, продвижение работников по службе в организации	Фактор 1	Фактор 2
Стаж работы в организации	0,30	0,24
Общий стаж работы на государственной (муниципальной) службе	0,19	0,26
Принадлежность к группе единомышленников, к «команде»	-0,07	<b>0,32*</b>
Хорошая работа на предыдущей должности	<b>0,47</b>	0,00
Инициативность	<b>0,59</b>	0,03
Знание тонкостей «аппаратной» работы	-0,01	<b>0,49</b>
Самостоятельность в работе	<b>0,65</b>	-0,01
Связи и знакомства	<b>-0,31</b>	<b>0,58</b>
Умение «подать» себя как хорошего работника	-0,01	<b>0,44</b>
Наличие ученой степени	<b>0,32</b>	<b>0,34</b>
Лояльность по отношению к руководству	-0,16	<b>0,56</b>
Приобретение еще одного высшего образования	<b>0,36</b>	0,26
Достаточный уровень компетентности для новой должности	<b>0,55</b>	-0,13
Способность осваивать новые виды работы, развиваться	<b>0,70</b>	-0,03
Пол	-0,01	<b>0,57</b>
Возраст	0,16	<b>0,50</b>
Доля объясняемой фактором дисперсии, %	14%	13%

\* Жирным шрифтом в таблице выделены значения факторных нагрузок, превышающие 0,3.

зи и знакомства». Чем выше значение данного фактора для конкретного респондента, тем больше его/ее убежденность в том, что действующие принципы продвижения основаны на деловых способностях и заслугах. И, соответственно, тем сильнее, по мнению молодых чиновников, приверженность организации меритократическим принципам продвижения, понятнее перспективы собственной карьеры. В показателях, имеющих положительные нагрузки по фактору, зависимость карьеры от отношений работника с руководством или другими значимыми фигурами не просматривается, а критерий «связи и знакомства» имеет даже отрицательную нагрузку. Поэтому высокая выраженность данного фактора у человека связана с ощущением, что карьера зависит от него самого — его трудовых усилий и способностей.

Критерии продвижения, вошедшие во второй фактор с наиболее заметными весами, находятся в иной плоскости, нежели вышеперечисленные. Это, во-первых, не зависящие от человека его демографические характеристики — пол и возраст<sup>11</sup>, и, во-вторых, те виды активнос-

<sup>11</sup> Отметим, что здесь пол и возраст относятся к критериям продвижения, а не к характеристикам респондента.

ти, которые направлены на поддержание связей с руководством и другими значимыми в организации фигурами. Среди них: проявление лояльности по отношению к руководству, установление связей и знакомств, умение «подать» себя как хорошего работника, знание тонкостей аппаратной работы. Это как раз те характеристики, которые можно отнести к категории «внеделового» социального капитала. Характерно, что показатель «принадлежность к команде единомышленников» тоже вошел в данный фактор, хотя его факторная нагрузка ниже, чем у иных, не имеющих благородной окраски социальных качеств.

Общий смысл критериев продвижения, объединившихся в данном факторе, состоит в том, что при их использовании *основная власть над карьерой чиновника находится в руках руководства*. При этом она либо безраздельна (когда речь идет о продвижении по критериям возраста и пола), либо поддается влиянию со стороны того, кто хочет продвигнуться, но способ этого влияния — только личное служение руководству. Таким образом, чем выше значение фактора, тем сильнее убежденность респондентов в том, что лишь умелые подхалимы со связями, да еще и подходящие по анкетным данным имеют шансы продвигнуться вверх. Этот фактор можно условно назвать *параметром продвижения, основанного на лояльности руководству*.

Полученные факторы хорошо соответствуют двум противоположным формам государственного управления — бюрократической и патриархальной, описанным М. Вебером. Есть, правда, одно любопытное отличие. У Вебера эти две противоположные формы выступают как полюса одного и того же параметра: с ростом меритократичности падает роль критериев лояльности, и наоборот. По результатам же факторного анализа получилось, что существует два независимых параметра: в каждой административной организации есть свое меритократическое и свое «лояльностное» начала, и их величины варьируют независимо друг от друга.

**Таблица 8. Средние значения факторов меритократического продвижения (фактор 1) и продвижения, основанного на лояльности (фактор 2) для администраций трех территориальных уровней\***

Административные уровни	Фактор 1	Фактор 2
Федеральные министерства (N=813)	-0,10	0,10
Областные администрации (N=291)	0,34	-0,12
Городские администрации (N=340)	-0,06	-0,14

\* Ошибка средних (при  $p < 0,05$ ) не превышает 0,06.

В таблице 8 приведены средние значения обоих факторов для администраций трех территориальных уровней (федерального, областного

и городского). Как видим, вера в меритократичность принципов продвижения значимо сильнее в областных администрациях, чем в городских и федеральных, а вера в силу лояльности, наоборот, более выражена в министерствах, нежели в городских и областных администрациях.

В нашей анкете содержался и прямой вопрос о том, какому качеству своих подчиненных (компетентности или лояльности) руководство отдает предпочтение при решении вопроса о продвижении в должности. Большинство (две трети) респондентов верят в то, что в их организации компетентность и образованность важнее лояльности. И снова подобное убеждение в большей степени распространено среди работников областных администраций.

Выбор в пользу компетентности (против лояльности) положительно и значимо коррелирует с индивидуальными значениями респондентов по фактору 1 ( $r = 0.39$ ) и негативно — с индивидуальными значениями по фактору 2 ( $r = -0.26$ ). Тем самым мы получаем дополнительную переменную, характеризующую воспринимаемые людьми принципы продвижения. По сути она характеризует тот же выбор, что и описанные факторы. Факторы, однако, описывают принципы продвижения как двумерное пространство, в котором критерии компетентности и лояльности изменяются независимо друг от друга. Постановка вопроса: «компетентность ЛИБО лояльность» заостряет выбор и предполагает усиление роли одних критериев за счет других.

Итак, ответы респондентов на различные вопросы о продвижении приводят к одному и тому же результату: критерий компетентности опережает по значимости критерий лояльности. Этот вывод свидетельствует о том, что система продвижения служит интересам дела и организована в соответствии с веберовскими критериями рациональности. Правда, рассматривая подобные факты, надо иметь в виду, что система отбора при продвижении вступает в действие уже после того, как осуществилось действие системы отбора при найме. Найм же в рассматриваемых организациях, напомним, был организован, главным образом, на основе личных связей и рекомендаций, обеспечивающих необходимый минимум лояльности. Возможно, наличие подобного «фильтра на лояльность» *при входе* на государственную или муниципальную службу и позволяет руководству меньше контролировать лояльность сотрудников в процессах отбора внутри организации.

## ПЕРСПЕКТИВА КАРЬЕРЫ И ГОТОВНОСТЬ УЙТИ ИЗ ОРГАНИЗАЦИИ

В число характеристик веберовского идеального типа бюрократии входит долговременная карьера. Между тем, значительная часть молодых чиновников на такой тип карьеры не ориентируется. Как следует

из ответов на соответствующий вопрос анкеты, лишь менее половины (44%) из числа опрошенных определенно *не* хотели бы перейти на другую работу. Остальные либо определенно хотели бы этого (27%), либо сомневаются и не дают однозначного ответа (29%).

Долю потенциально мобильных чиновников можно оценить и по их ответам на другие вопросы. Так, для уточнения планов тем, кто намерен уйти из организации, сразу вслед за прямым вопросом задавались следующие: «Если да, то куда: на работу в сферу государственной/муниципальной службы или на работу вне сферы государственной/муниципальной службы?» и «Если перейти на работу вне сферы государственной/муниципальной службы, то куда именно?» (в качестве вариантов перехода перечислялось 6 типов организаций). Оказалось, что на эти вопросы ответило уже 48 и 64 % опрошенных соответственно, т.е. много больше тех 27%, кто заявлял о намерении покинуть данное место работы. Другими словами, склонность к уходу на деле еще сильнее, чем это показывают прямые индикаторы.

Особенно примечательно, что две трети опрошенных (64%) не исключают для себя возможности уйти не просто из данной организации, а вообще с государственной/муниципальной службы. Это явно указывает на недостаточную притягательность для молодых профессионалов данного варианта долговременной трудовой карьеры. Работа на государственной/муниципальной службе может восприниматься ими как способ накопления человеческого и социального капитала для альтернативной деятельности, то есть для работы в бизнесе или других сферах занятости.

Между администрациями разных уровней есть существенные различия. В областных меньше всего доля молодых чиновников, желающих оставить нынешнее место работы, а в федеральных министерствах эта доля, наоборот, максимальна. Иначе говоря, приверженность персонала областным администрациям наиболее высока, а федеральным министерствам — наиболее низка. Конкретные количественные оценки «потенциальной текучести» будут зависеть от степени «мягкости» или «жесткости» критерия, на основе которого мы судим о желании уволиться. Но в первом приближении можно утверждать, что более или менее выраженная установка на уход из организации присуща 20-30% молодежи в исследованных областных, 40-50% — городских администрациях и 60% — в федеральных министерствах.

Если в организации, по мнению работников, доминируют меритократические процедуры и правила при принятии решений о внутриорганизационном продвижении, то устанавливается прямая связь между эффективностью (результативностью) работников и их карьерой. Успех в карьере становится «делом рук самих работников», и они уже не могут «списывать» вину на прочие факторы и обстоятельства. Само

наличие такой связи будет поощрять к хорошей работе и создавать стимулы для того, чтобы сохранять верность своей организации.

По-иному складывается ситуация, когда работники уверены, что продвижение основано на лояльности и аскриптивных характеристиках («анкетных данных»). В этом случае связь между хорошей работой и карьерным успехом отсутствует, перспективы продвижения плохо прогнозируемы, а контроль за карьерой оказывается в руках начальства. Это будет побуждать лучших работников к уходу из организации. Таким образом включаются механизмы негативного отбора тех, кто в организации остается. Другими словами, отсутствие или слабость контроля над своей карьерой усиливает неопределенность будущего и активизирует механизмы «выхода» [23].

Если эту гипотезу перевести на язык наших переменных, то можно ожидать, что, при прочих равных, выявляется следующая закономерность: *желание сменить место работы будет выражено тем слабее, чем сильнее вера чиновника в действие меритократических принципов отбора, и наоборот, тем сильнее, чем больше убежденность чиновника в зависимости продвижения от воли начальства и лояльности подчиненных руководству.*

Эту гипотезу мы можем эмпирически проверить, оценив уравнение пробит-модели следующего вида:

$$\text{Pr}(p=1) = \beta_0 + \beta_1 * X_i + C_i * Z_i + u_i,$$

где

$\text{Pr}(p=1)$  — вероятность того, что  $i$ -й респондент желает сменить место работы;

$i$  — номер респондента;

$X_i$  — показатели меритократичности продвижения по мнению  $i$ -го респондента;

$Z_i$  — контрольные переменные (пол респондента, его возраст, стаж в организации, уровень государственной службы, должность);

$\beta_0, \beta_1, C_i$  — оцениваемые коэффициенты;

$u_i$  — ненаблюдаемый остаток.

Мы оценивали эту модель в двух вариантах (спецификациях). В первом случае в качестве независимой переменной ( $X$ ) были использованы значения факторов, описанных выше. Во втором случае для оценки меритократичности были использованы ответы на прямой вопрос о том, что именно — лояльность или компетентность — имеет решающее значение при продвижении. В обоих случаях мы имеем дело не с реальными критериями продвижения, а с субъективными представлениями молодых чиновников об этих критериях. Но именно эти представления и должны наиболее непосредственно влиять на намерения наших респондентов.

Результаты пробит-регрессионного анализа представлены в табл. 9.

**Таблица 9. Коэффициенты пробит-регрессии желания сменить место работы**

Независимые переменные	Зависимая переменная: «желание перейти на другую работу»			
	$\beta$	Z	$\beta$	Z
F1 — фактор веры в меритократические критерии продвижения	-0,292	-7,257	-	-
F2 — фактор веры в зависимость продвижения от воли начальства (фактор лояльности)	0,192	5,047	-	-
Выбор: продвижение на основе компетентности (1) vs продвижение на основоляльности (0)	-	-	-,536	-6,687
Мужчины (1)	-0,168	<u>-1,894</u>	-0,200	-2,189
Возраст до 25 лет	0,337	2,978	0,321	2,817
Возраст 26-30 лет	0,191	<u>1,839</u>	0,201	<u>1,907</u>
Стаж в организации 1 год	5,065	37,817	5,251	38,701
Стаж в организации 2 года	5,503	37,680	5,621	38,008
Стаж в организации 3 года	5,527	39,702	5,666	40,391
Стаж в организации 4-5 лет	5,695	43,093	5,812	43,229
Федеральный уровень	0,378	3,831	0,394	3,973
Областной уровень	-0,353	-2,616	-0,462	-3,399
Должность: специалисты	0,263	<u>1,965</u>	0,298	<u>2,201</u>
Должность: ведущий специалист	0,267	<u>2,125</u>	0,291	<u>2,282</u>
Должность: главный специалист	0,323	<u>2,562</u>	0,365	2,851
Константа	-6,630	-36,698	-6,407	-34,615
N	1419		1347	
Chi <sup>2</sup>	214,03		166,04	
Prob > chi <sup>2</sup>	0,0000		0,0000	
-2 LL	-721,495		-701,941	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,1292		0,1058	

Коэффициенты, z-значения которых показаны нормальным шрифтом, значимы с вероятностью 99%; если z-значения выделены курсивом, то коэффициенты имеют значимость 95%; если подчеркнуты — 90%. Группы для сравнения — женщины, возраст 31-35 лет, стаж более 5 лет, городские (муниципальные) администрации, должность — выше главного специалиста.

Из таблицы видно, что оба варианта данной модели статистически значимы с вероятностью 99% и дают очень схожие значения коэффициентов с ожидаемыми знаками. Это свидетельствует о том, что высказанная выше гипотеза статистически не отвергается.

Таким образом, если молодые чиновники федеральных ведомств, а также областных и городских администраций считают, что в их организациях «продвигают по заслугам», то вероятность того, что они ре-

шат сменить работу, значимо снижается. Например, для второго варианта модели предельный эффект компетентности против лояльности составит около  $-0,17$ . Иначе говоря, лишь факт доминирования компетентности как критерия продвижения сам по себе, при прочих равных, снижает потенциальную текучесть на 17%!

Отметим также, что желание сменить место работы относительно сильнее у женщин (по сравнению с мужчинами), у сотрудников молодых возрастов и с меньшим стажем в организации. Это может быть связано с тем, что представления о горизонте карьерного роста в этих группах более пессимистичны.

Как уже отмечалось в ходе анализа двумерных распределений, сотрудники федеральных министерств, при прочих равных, относительно чаще высказывают желание сменить работу, чем служащие обследованных городских администраций, а последние чаще, чем областных. Это может объясняться, во-первых, соответствующим распределением заработной платы: в областных администрациях ее номинальное значение максимально, а в городских — минимально. Во-вторых, федеральные чиновники, при относительно низкой заработной плате (прежде всего сравнительно с ее уровнем в столичном частном секторе), располагают вдобавок весомыми возможностями альтернативного трудоустройства. Обсуждение причин можно продолжить, но понятно, что они заслуживают специального изучения. Здесь мы хотели бы только подчеркнуть, что лидерство областных администраций и отставание федеральных министерств наблюдаются по целому ряду показателей отбора, продвижения и удержания персонала — индикаторов веберовского идеального типа бюрократии. Эти различия свидетельствуют, что на момент обследования областные администрации были в организационном плане наиболее сильными, а федеральные министерства — наиболее слабыми среди рассматриваемых типов административных образований<sup>12</sup>.

Парадоксальным кажется вывод о том, что с ростом должности, при прочих равных, растет и желание сменить работу. Казалось бы, более высокое служебное положение, обеспечивая и заработную плату, и влияние, должно ограничивать стремление к поиску альтернативной занятости вне данной организации. Есть два возможных объяснения этого парадокса. С одной стороны, более высокая должность означает известное исчерпание ресурсов роста для чиновника категории «В». Назначение на политические должности подчиняется иным правилам, и набор таких должностей очень ограничен. Следовательно, дальнейшее продвижение становится проблематичным. С другой стороны, чем

<sup>12</sup> В силу ограниченности наших эмпирических данных, это утверждение требует дополнительной проверки.

выше место в бюрократической иерархии, тем ниже относительная зарплата чиновников по сравнению с иерархически сопоставимыми позициями в частном секторе и тем больше открывается возможностей для конверсии бюрократического статуса в престижную и высокооплачиваемую работу в частном секторе.

## ПРИНЦИПЫ ПРОДВИЖЕНИЯ И ЗАРПЛАТА

Меритократичность означает ориентацию на поощрение достижений и эффективности. Можно ожидать, что организации, оцениваемые как более меритократические, относительно выше ценят труд своих сотрудников. Если меритократизм ведет к отбору и продвижению лучших, наиболее перспективных и эффективных работников, то последние должны соответствующим образом стимулироваться. Наоборот, ставка на лояльность будет вести к вымыванию компетентных работников и концентрации тех, для кого в работе достижительность как ценность отсутствует. В этом случае влияние меритократичности на уровень заработной платы может отсутствовать либо быть отрицательным.

Если высокая заработная плата чиновников сама по себе еще не гарантирует их эффективной деятельности, то ее низкий уровень становится сильнодействующим фактором негативного отбора. Как известно, чем сильнее сжато распределение работников государственного сектора по заработной плате, тем труднее этому сектору удерживать наиболее квалифицированных работников [см. 15].

Мы оценили соответствующие уравнения регрессии для заработной платы обследованных чиновников. Среди регрессоров в качестве показателей меритократичности были использованы как значения описанных выше факторов, так и двоичную переменную для выбора компетентности/лояльности<sup>13</sup>.

Таблица 10 показывает, что заработная плата значимо выше у лиц, оценивающих принципы продвижения в своих организациях как меритократические; убежденность же в ключевой роли лояльности никак с зарплатой не связана. Во втором варианте регрессионного анализа, где компетентность и лояльность взаимоисключают друг друга, влияя на заработную плату статистически значимо и с противоположными знаками. Отметим также, что в обоих вариантах значения коэф-

<sup>13</sup> Поскольку тест Кука-Вайсберга показал наличие гетероскедастичности в данных, то мы оценивали стандартные ошибки как робастные и скорректированные методом Уайта. Это позволяет избежать искажений в значимости коэффициентов из-за присутствия «уникальных» наблюдений, лежащих в стороне от основного тренда. Тест Рамсея, проверяющий качество спецификации уравнений, подтвердил их обоснованность.

Таблица 10. Коэффициенты уравнения регрессии заработной платы, МНК, робастные стандартные ошибки

Независимые переменные:	Зависимая переменная: «логарифм заработной платы»			
	$\beta$	T	$\beta$	T
F1 — фактор веры в меритократические критерии продвижения	0,013	<b>3,580</b>	-	-
F2 — фактор веры в зависимость продвижения от воли начальства (фактор лояльности)	-0,001	-0,377	-	-
Выбор: продвижение на основе компетентности (1) vs продвижение на основе лояльности (0)	-	-	<b>0,019</b>	<i>2,540</i>
Мужчины (1)	<b>0,024</b>	<b>3,078</b>	<b>0,026</b>	<b>3,062</b>
Возраст до 25 лет	<b>-0,043</b>	<b>-4,369</b>	<b>-0,042</b>	<b>-4,187</b>
Возраст 26-30 лет	<b>-0,025</b>	<b>-2,715</b>	<b>-0,025</b>	<b>-2,674</b>
Стаж 1 год	<b>-0,135</b>	<b>-1,646</b>	<b>-0,071</b>	<b>-,913</b>
Стаж 2 года	-0,111	-1,343	-0,046	-,589
Стаж 3 года	-0,098	-1,184	-0,034	-,430
Стаж 4-5 лет	-0,072	-0,879	-0,009	-,120
Федеральный уровень	-0,017	<u>-1,819</u>	-0,025	<b>-2,624</b>
Региональный уровень	0,101	<b>8,224</b>	0,097	<b>7,635</b>
Должность: специалисты	-0,281	<b>-23,102</b>	-0,285	<b>-22,572</b>
Должность: ведущий специалист	-0,175	<b>-16,116</b>	-0,179	<b>-15,981</b>
Должность: главный специалист	-0,124	<b>-10,956</b>	-0,128	<b>-11,118</b>
Константа	3,684	<b>44,190</b>	3,617	<b>45,653</b>
N	1352		1297	
F	89,21		86,93	
R <sup>2</sup>	0,506		0,50	

Коэффициенты, выделенные жирным шрифтом, значимы с вероятностью 99%; если t-значения выделены *курсивом*, то коэффициенты имеют значимость 95%; если подчеркнуты — 90%. Группы для сравнения — женщины, возраст 31-35 лет, стаж более 5 лет, городские (муниципальные) администрации, должность — выше главного специалиста.

коэффициентов перед одноименными переменными очень близки, и эти коэффициенты имеют одинаковые знаки.

Итак, слабость меритократических критериев продвижения сопровождается более низкими уровнями зарплаты в организациях. Это усиливает негативный отбор, стимулируя наиболее квалифицированных сотрудников искать иные альтернативы занятости, а наименее квалифицированных работников оставаться в организациях исполнительной власти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе мы исходили из предположения о том, что эффективность деятельности чиновников зависит от степени соответствия их характеристик идеальному типу бюрократии, описанному М. Вебером. Целью работы была оценка того, в какой мере практика рекрутирования и продвижения российских чиновников в исполнительной власти согласуется с веберовскими представлениями об идеальной бюрократии.

Показано, что найм молодых чиновников, как правило, не базируется на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Подбор претендентов осуществляется на основе личных связей и рекомендаций, крайне редко практикуются экзамены и тесты, специальные конкурсы. В то же время исследования, проведенные в других странах, свидетельствуют о том, что именно меритократичность отбора на государственную службу наиболее сильно способствует эффективности бюрократии. По-видимому, слабость этого звена в организации российской госслужбы заслуживает особого внимания и приоритетного реагирования в рамках административной реформы.

При анализе представлений респондентов о процессах продвижения выяснилось, что возможный горизонт их карьеры на госслужбе достаточно короток. Более двух третей респондентов, отмечающих некоторые возможности продвижения для себя и своих коллег, считают, что «потолок» этого продвижения расположен достаточно низко. Все же около трети респондентов полагают, что молодой человек «в редких случаях может рассчитывать на большее — достичь самых высоких позиций в организации». Это свидетельствует о том, что среди опрошенных есть группа молодых чиновников с сильной ориентацией на вертикальную социальную мобильность, подкрепляемой уверенностью в собственной карьерной перспективе.

Анализ мнений чиновников о критериях иерархического продвижения показал, что чаще всего на повышение в должности влияют деловые качества, которые требуются для новой должности и ее освоения. Этот вывод противоречит нашим исходным предположениям о том, что лидировать будут критерии лояльности, смысл которых противоположен и заключается в принадлежности работника к неформальному объединению чиновников — управленческой команде и, соответственно, умении в подобную команду «вписаться» и сохранять преданность ее членам. Однако критерии лояльности по частоте упоминаний все же ненамного отстают от собственно деловых качеств.

Кроме того, надо учесть, что система отбора при продвижении вступает в действие уже после того, как осуществилось действие системы отбора при найме. Поскольку же найм в рассматриваемых организациях был основан на личных связях и рекомендациях, обеспечивающих не-

обходимый минимум лояльности, то возможно, что наличие подобного фильтра *при входе* на государственную/муниципальную службу позволяет руководству меньше контролировать лояльность сотрудников в процессах отбора-продвижения внутри организации.

Факторный анализ представлений респондентов о критериях продвижения продемонстрировал наличие двух независимых факторов, первый из которых характеризует меритократическое продвижение, а второй — продвижение, основанное на лояльности руководству. Данные факторы хорошо соответствуют двум противоположным формам государственного управления — бюрократической и патримониальной, как они описаны М. Вебером. Правда, у Вебера эти две противоположные формы выступают как полнота одного и того же параметра. Факторный анализ представляет их как два независимых параметра: в каждой административной организации есть свое меритократическое и свое «лояльностное» начала, и они варьируют независимо друг от друга.

Чиновник может рассчитывать на предсказуемую долговременную карьеру лишь в том случае, если продвижение строится на основе оценки его деловых заслуг и *не* может строить подобные ожидания, если его карьера зависит от прихотей начальства и необходимости под них подстраиваться. Регрессионный анализ показывает, что оценка чиновниками процесса продвижения как меритократического отрицательно влияет на их желание покинуть организацию, а убеждение в том, что карьера зависит от лояльности — связано с этим желанием положительно. Меритократичность процесса продвижения позитивно связана также с зарплатами чиновников, сдерживая тем самым процессы негативного отбора.

Несовершенство механизмов организации карьеры, вкуче с другими несоответствиями российской бюрократии веберовскому идеальному типу, стимулируют у значительной части государственных и муниципальных чиновников активный поиск альтернативных возможностей трудоустройства на фоне слабой приверженности государственной или муниципальной службе в целом. Последствия этого многообразны: значительные потери специфического человеческого капитала, приобретенного в данной сфере, аккумуляция в исполнительной власти работников, наименее конкурентоспособных на рынке труда, создание благоприятных условий для коррупции, снижение эффективности всего государственного аппарата.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Афанасьев М.Н.* Клиентелизм и российская государственность. Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М., 1997.
2. *Барабашев А.Г.* Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы: аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в Российской Федерации <<http://www.pareform.ru/bulletin>>.
3. *Виноградова Е., Кириченко О., Кудюкин П.* Государственная и муниципальная служба: с чем столкнется будущая реформа. Результаты пилотного социологического исследования. М.: Московский центр Карнеги, 2000.
4. *Гимпельсон В.Е.* Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества // Вопросы экономики. 2002. № 11.
5. Государственная служба / Под ред. А.В. Оболонского. М.: Дело, 1999. С. 23-33.
6. *Ингрэхэм П., Селден С., Мойнихэн Д.* Государственная служба за рубежом // Психологические аспекты работы с персоналом. 2000. № 2.
7. Реформа государственного управления в России: Рабочие материалы Центра проблем государственного управления ГУ-ВШЭ. Вып. 1. М.: ГУ ВШЭ, 2002.
8. *Магун В.С., Брим Р., Гимпельсон В.Е., Морозков С.В., Чирикова А.Е.* Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. М.: ИС РАН, 2003. См. также: <[http://www.isras.ru/files/extra/Molodue\\_spetsialistu.pdf](http://www.isras.ru/files/extra/Molodue_spetsialistu.pdf)>
9. *Монусова Г.А.* Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. 2004. № 3.
10. *Мэннинг Н., Паррисон Н.* Реформа государственного управления. Международный опыт. М.: Весь мир, 2003.
11. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002.
12. *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства: Пер. с англ. / Под ред. Л.И. Лопатникова. М.: Прогресс, 2001.
13. *Чирикова А.Е.* Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. 2004. № 3.
14. *Якобсон Л.И.* Модернизация государственного аппарата. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Глава 7. М.: Программа развития ООН, 2004.
15. *Borjas G.* The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector. NBER Working Paper 9313. 2002. Oct.

16. *Brym R., and Gimpelson V.* The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s. *Slavic Review*. 2004. Vol. 63. № 1.
17. *DiPrete T.* The Professionalization of Administration and Equal Employment Opportunity in the U.S. Federal Government // *American Journal of Sociology*. 1987. July. Vol. 93. No.1. P. 119-140.
18. *DiPrete T.* The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service. N.Y.: Plenum Press, 1989.
19. *Doeringer P., and Piore M.* Internal Labor Markets and Manpower Analysis. Lexington Books, 1971.
20. *Evans P., and Rauch J.* Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth // *American Sociological Review*. Oct. 1999. Vol. 64. № 5.
21. *Evans P.* Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press. Princeton, NJ, 1995.
22. *Evans P.* The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: *The Politics of Economic Adjustment* / Ed. by S. Haggard, and R. Kaufman, Princeton, 1992.
23. *Hirschman A.* Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass. et. al.: Harvard University Press, 1970.
24. *Jakobson L.* Administrative Reform in Russia's Economic Development // *Administrative Reform and National Economic Development* / Ed. by Kuotsai Tom Liou. Aldershot, Ashgate Publ., 2000.
25. *Kochanowicz J.* Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies // *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. Washington DC: ODC, 1994.
26. *Osterman P., ed.* Internal Labor Markets. MIT Press, 1984.
27. *Rauch J., and Evans P.* Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries // *Journal of Public Economics*. 2000. N 75. P. 49-71.
28. *Weber M.* Economy and Society / Ed. by G. Roth and C. Wittich. Vol. 2. University of California Press, 1978.
29. *Williamson O.* Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. N.Y.: The Free Press, 1975. Chapter 4.