

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

*В.Е. Гимпельсон, В.С. Магун*

**НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВА  
РОССИЙСКОГО: ПЕРСПЕКТИВЫ  
И ОГРАНИЧЕНИЯ КАРЬЕРЫ  
МОЛОДЫХ ЧИНОВНИКОВ**

Препринт WP3/2004/07

Серия WP3

Проблемы рынка труда

Москва  
ГУ ВШЭ  
2004

## 1. Введение<sup>1</sup>

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 им заработную плату. Такая позиция сопровождается убежденностью в том, что все чиновники обладают иными, кроме зарплаты, денежными доходами и бюрократия в целом сильно коррумпирована<sup>2</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 состава современной российской бюрократии, механизмов ее формирования и процессов функционирования начались недавно<sup>3</sup>. Специфические трудности такого анализа свя-

Г 48 Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Препринт WP3/2004/07 — М.: ГУ ВШЭ, 2004. — 32 с.

В статье исследуется в какой мере система найма и продвижения чиновников соответствует идеальному типу бюрократии, описанному М. Вебером. Эмпирической основой работы является массовый опрос молодых российских чиновников, проведенный в 2001—2002 гг.

Показано, что наем молодых чиновников, как правило, не базируется на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Хотя респонденты и отмечают доминирование меритократических критериев при должностном продвижении внутри иерархической организации, сами они изначально отобраны на основе личных связей и рекомендаций. При этом критерии лояльности по частоте упоминаний ненамного отстают от собственно деловых качеств.

Регрессионный анализ показывает, что оценка чиновниками процесса продвижения как меритократического ослабляет их желание покинуть организацию, а убеждение в том, что карьера зависит от лояльности, наоборот, усиливает. Меритократичность процесса продвижения позитивно связана также и с зарплатами чиновников, сдерживая тем самым процессы негативного отбора.

УДК 316.334.22  
ББК 60.56

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте: <http://www.hse.ru/science/preprint/>

© Гимпельсон В.Е., 2004  
© Магун В.С., 2004  
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2004

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках проекта «Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе». Руководители проекта — В.С. Магун (Институт социологии РАН) и Р. Дж. Брим (Университет Торонто), проект поддержан совместным фондом Университета Калгари — Фонда Горбачева.

Авторы приносят благодарность Л. Гудкову, Р. Капелюшникову, С. Морозкову и А. Яковлеву за советы и ценные замечания.

<sup>2</sup> Сошлемся на материалы Фонда «Общественное мнение»: Климова С.Г. Чиновники. 27 апреля 2001г. <http://www.fom.ru/reports/frames/pa0016.html>

<sup>3</sup> См., например: Виноградова Е., Кириченко О., Кудюкин П. Государственная и муниципальная служба: с чем столкнется будущая реформа. Результаты пилотного социологического исследования. М.: Московский центр Карнеги, 2000; Реформа государственного управления в России: Рабочие материалы Центра проблем государственного управления ГУ-ВШЭ. — Вып. 1. — М.: ГУ ВШЭ, 2002; Гимпельсон В.Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества // Вопросы экономики. 2002. № 11; Brym R., Gimpelson V. The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s. // *Slavic Review* 63, 2004, 1; 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>; Яковсон Л.И. Модернизация государственного аппарата: Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. М., Программа развития ООН, 2004. Глава 7; Моусова Г.А. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. 2004. № 3; Jakobson L. Administrative Reform in Russia's Economic Development // *Administrative Reform and National Economic Development* / Ed. by Kuotsai Tom Liou. Aldershot. Ashgate Publ. 2000. PS. 241—270; Чирикова А.Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. 2004. № 3.

заны 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 практики деятельности чиновников кажутся весьма актуальными. В то же время необходимо анализировать эти факты сквозь призму имеющихся теоретических концепций. Такой анализ был бы полезен для реализации программы реформирования государственной службы, которая является сегодня одним из политических приоритетов.

Цель данной статьи заключается в том, чтобы проанализировать существующие сегодня механизмы отбора и продвижения чиновников. 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 представления о механизмах карьерного роста влияют на поведение людей в бюрократической организации? И, наконец, в-пятых, насколько молодые чиновники привержены своей организации и госслужбе в целом?

\* \* \*

Эффективная бюрократия является почти синонимом 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 — *Прим. авт.*) является символом, через который государство — и вся нация — воспринимаются. Граждане, которые должны общаться с неэффективными или коррумпированными чиновниками, не будут уважать государство, и тогда связи, соединяющие общество воедино, ослабнут»<sup>4</sup>.

Однако высокое качество бюрократического аппарата априори отнюдь не гарантировано и не возникает само собой. Невозможно объяс-

<sup>4</sup> J. Kochanowicz “Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies”, in *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. Washington DC, ODC, 1994, p. 202.

нить его и 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 главе «*Economy and Society*»<sup>5</sup>.

Идеальная бюрократия, по Веберу, рациональна, высокопрофессиональна и аполитична. Бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих и должен 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, внутреннее продвижение по иерархической лестнице на основании меритократических критериев, деполитизация карьеры и функциональных обязанностей, профессионализация деятельности, конкурентоспособное вознаграждение и определенные социальные гарантии. Оплата труда чиновников четко фиксирована и привязана к статусу или должности, а также к величине стажа работы 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 она устраняет из официальных дел любовь, ненависть, и все чисто личностные, иррациональные и эмоциональные элементы, которые исключают расчет»<sup>6</sup>. 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, кото-

<sup>5</sup> M. Weber. *Economy and Society*. Ed. by G. Roth and C. Wittich. Vol. 2, University of California Press, 1978.

<sup>6</sup> P. 975.

рые 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 (P. Evans and J. Rauch) попытались операционализировать веберовские идеи и связать их с итоговыми показателями функционирования государства в сфере макроэкономики. С помощью специальных экспертных процедур они 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 Роча 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<sup>7</sup>.

В качестве ключевых институциональных характеристик «веберовской» бюрократии П. Эванс и Дж. Роч рассматривали специальные процедуры входа на госслужбу (меритократическое и конкурентное рекрутирование, в отличие от политически или лично мотивированных решений о найме и обеспечение чиновникам долговременной и предсказуемой карьеры в администрации, (ведущее к заполнению средних и высших должностей в организационной иерархии преимущественно через внутреннее продвижение)<sup>8</sup>.

Систему правил, направленных на организацию долговременной карьеры работников в организации, и связанное с ними правило заполнения вакансий, начиная со среднего уровня и выше, за счет внутреннего продвижения называют «внутренним рынком труда» (ВРТ)<sup>9</sup>. Внут-

<sup>7</sup> P.Evans and J.Rauch, Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*; Oct 1999; Vol.64, no.5; J.Rauch and P.Evans, Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics*, 75 (2000) 49–71.

<sup>8</sup> В число индикаторов веберизма 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 этого параметра, скорее это повод для дальнейшего изучения этого вопроса.

<sup>9</sup> P.Doeringer and M.Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington Books, 1971;

ренний рынок труда, как правило, развит в тех организациях, где используются свойства работников, делающие их трудно заменимыми на людей со стороны, т.е. где высок удельный вес специфического для данной организации человеческого капитала<sup>10</sup>. Специфичность такого капитала означает необходимость значительных внутриорганизационных инвестиций в обучение и, соответственно, заинтересованность работодателя в сохранении обладателей таких навыков.

Совпадение набора характеристик эффективной бюрократии и характеристик развитости внутреннего рынка труда, по-видимому, не случайно, поскольку в государственном управлении как раз велика доля специфического человеческого капитала, накапливаемого работником в процессе работы в организации или в системе государственного управления в целом.

Итак, правила или 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. Эти правила призваны вывести на первый план стимулы долгосрочной карьеры, способствовать накоплению специфического человеческого капитала и решению проблемы оппортунизма в поведении работников (agency problem).

## Гипотезы и методология

Агрегированные данные государственной статистики свидетельствуют о том, что темп обновления состава чиновников в России во второй половине 1990-х гг. был незначительным. Основной «оборот» кадров происходил на низших должностях, в то время как кадровый состав на старших этапах оставался неизменным. Продвижение с нижних 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 изв-

P.Osterman, ed., *Internal Labor Markets*. MIT Press, 1984. Об исследованиях бюрократии под углом зрения теории внутреннего рынка труда см., например: Thomas DiPrete: 1) «The Professionalization of Administration and Equal Employment Opportunity in the U.S. Federal Government», *American Journal of Sociology*, Vol.93, No.1 (July 1987): 119–40; 2) *The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service*. 1989, New York: Plenum Press.

<sup>10</sup> See O.Williamson. *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York, 1975. Chapter 4.

<sup>11</sup> В.Е. Гимпельсон. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества; R. Brym, and V. Gimpelson. «The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy».

не<sup>11</sup>. Такая практика может создавать отрицательные стимулы 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» здесь имеет сильный личностный акцент, направленный на формирование внутренне цементированных команд или кланов, связанных клиентарными связями, т.е. отношениями преданности и покровительства между рядовыми сотрудниками и вышестоящими<sup>12</sup>. В конечном счете все это негативно сказывается на эффективности государственной службы, противопоставляя и текущие, и долгосрочные интересы отдельных групп внутри государственного аппарата.

В том виде, в каком картина функционирования бюрократии складывается на основе агрегированных данных государственной статистики, она 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 играет более существенную роль, чем деловые меритократические критерии.

*Гипотеза 3.* Практика доступа на государственную службу и ожидаемая политика продвижения работников в бюрократических организациях формируют ожидаемый 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 (в отличие от агрегированных данных, которые предоставляет Госкомстат).

<sup>12</sup> М.Н. Афанасьев. 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; L.Jakobson. Administrative Reform in Russia's Economic Development. P. 262—263.

Такие данные должны репрезентировать все чиновничество и давать представление о различных аспектах его деятельности, мобильности, оплаты и т.п. Это крайне сложное и дорогое обследование и неудивительно, 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 югу от Москвы и в какой-то степени отражающие разнообразие «нестоличных» 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 с высшим образованием в возрасте до 35 лет включительно. Всего на федеральном уровне было опрошено 819 человек, в трех областных администрациях — 294 и в трех 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<sup>13</sup>.

Дополнительным источником информации для данной работы стали материалы, собранные Г.А. Монусовой в 2002 г. в ходе интервьюирования руководителей среднего уровня в тех же федеральных министерствах, в которых проводилось анкетирование молодых специалистов. Эти данные впрямую в данной статье 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. К схожим выводам пришла А.Е. Чирикова, анализировавшая соотношение между формальными и неформальными правилами функционирования региональной бюрократии также с помощью качественных («мягких») данных<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> В.С. Магун, Р. Брим, В.Е. Гимпельсон, С.В. Морозков, А.Е. Чирикова. Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. М.: ИС РАН, 2003. См.: [http://www.isras.ru/files/extra/Molodue\\_spetsialistu.pdf](http://www.isras.ru/files/extra/Molodue_spetsialistu.pdf)

<sup>14</sup> Г.А. Монусова. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе; А.Е. Чирикова. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные.

## 2. 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. Значительная роль конкурентного входа на государственную службу отмечается в описаниях того, как функционирует эта система в отдельных странах, добившихся особых экономических успехов<sup>15</sup>.

Можно привести, 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*, наличие объективных процедур отбора обеспечивает нанятому чиновнику определенную автономию от руководителей, препятствует созданию замкнутых кланов, создает почву для лучшего взаимного контроля. Все это стимулирует чиновников ориентироваться преимущественно на интересы общества и государства, нежели на интересы начальства. *В-третьих*, конкурсный отбор при входе помогает реализовать и такое важное условие, как равный доступ на государственную службу, что не только обеспечивает социальную справедливость, но и увеличивает возможности нахождения наилучших кандидатов.

В итоге, как и во многих других социальных ситуациях, 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.

Нацелены ли существующие сегодня в России процедуры отбора на селекцию наиболее перспективных сотрудников или же происходит систематическая аккумуляция «худших», т.е. наименее квалифицированных и производительных? К числу инструментов эффективного отбора относятся квалификационные экзамены (предпочтительно письменные) и тесты, которые могут применяться как сами по себе, так и в рамках конкурсного замещения должностей.

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

<sup>15</sup> P. Evans. 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; P.Evans. Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press. Princeton, NJ, 1995.

Таблица 1. Какие процедуры при приеме на работу Вы проходили?\*(% от числа ответивших, в зависимости от должности «входа» в организацию; N =1447)

	Собеседование	Участвовал(а) в официальном конкурсе на замещение должности	Тестирование	Сдал(а) устный экзамен	Сдал(а) письменный экзамен	Проходил(а) хотя бы одну из четырех процедур: собеседование, конкурс, тестирование, экзамен
Все респонденты (N=1447)	94	4	4	1	0	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					

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

Как следует из табл. 1, абсолютно преобладающей формой отбора кандидатов является собеседование, через которое при приеме на работу прошли почти 94% всех 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 приложении к отбору чиновников низшего ранга (в условиях острого дефицита соискателей) она к тому же может быть и абсолютно формальной<sup>16</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. Но все же характерно, что чем выше «входная» должность, тем выше степень охвата ими. Например, в конкурсе участвовали лишь 2% специалистов 2-й категории, но уже 7% принятых на должность главного специалиста.

<sup>16</sup> Из интервью с работниками министерств мы знаем, что на младшие должности ни конкуренции, ни отбора практически нет, «вход» на них почти свободный.

**Таблица 2.** Какие процедуры при приеме на работу Вы проходили?\*(% от числа ответивших, в зависимости от уровня исполнительной власти; N=1447)

	Собеседование	Участвовал(а) в официальном конкурсе на замещение должности	Тестирование	Сдавал(а) устный экзамен	Сдавал(а) письменный экзамен	Проходил(а) хотя бы одну из четырех процедур: собеседование, конкурс, тестирование, экзамены
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

\* Число ответов не ограничивалось

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>17</sup>.

Данные о распространенности процедур отбора на разных уровнях территориальной иерархии приведены в табл. 2. В областных администрациях практика приема новых сотрудников на конкурсной основе, а также практика использования для отбора специальных тестов встречаются все же чаще, чем на городском и федеральном уровнях. В целом, доля прошедших хотя бы одну из процедур, повышающих объективность отбора, в областных администрациях в 3 раза выше, чем в городских или федеральных. В дальнейшем мы еще не раз столкнемся с тем, что кадровая политика региональных администраций отличается большей нацеленностью на отбор и продвижение наиболее успешных работников<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Одновременно заметна слабая 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>18</sup> Для сравнения, по данным кадрового управления федерального правительства США из общего числа лиц, поступивших на службу в федеральные органы в апреле 1999 г., по конкурсу были приняты 29% (см.: Ингрэхэм П., Селден С., Мойнихэн Д. // Государственная служба за рубежом. Психологические аспекты работы с персоналом. 2000. № 2. С. 91).

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 эти формы скрининга тоже мало распространены в обследованных организациях: доли стажировавшихся и временно работавших составляют около 11%, пересекаясь примерно на 20%.

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

Табл. 3 позволяет проиллюстрировать тот факт, что личные рекомендации (45% случаев) или личное знакомство с будущим работником (еще 40% всех случаев) как раз и являются доминирующими каналами получения работодателями 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.

В целом, общая структура каналов входа в федеральные, областные и городские администрации примерно одинакова, но все же есть небольшие отличия.

На примере одной из областных администраций, в которой чаще всего используются меритократические процедуры найма молодых чиновников, мы провели более детальное изучение профессионального образования и специальности тех, кто был принят на работу таким образом. Оказалось, что это, в основном, экономисты и юристы, а также программисты и специалисты по «связям с общественностью».

Из этого перечня специальностей видно, что те виды работ, на которые чиновников брали по конкурсу, требовали наличия специальных знаний и навыков, усвоение которых происходит в процессе длительного обучения и которые одинаково приложимы в организациях разных секторов и отраслей. В тех же случаях, когда работника подбирают для относительно «простых» обязанностей — и главное, 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.

**Таблица 3.** Как Вы устраивались на работу в данную организацию? \*  
(% от числа ответивших на вопрос)

	Все респонденты, (N=1457)	Министерства (N=819)	Областные администрации (N=294)	Городские администрации (N=344)
Пришел(ла) по личной рекомендации	45	51	40	34
Руководитель подразделения или кто-то другой из руководства предложил мне эту работу	32	28	41	37
Я обратился(ась) сюда сам(а), но меня уже здесь знали	8	6	12	10
Пришел(ла) по своей инициативе, без рекомендаций («с улицы»)	11	10	9	16
Пришел(ла) по заявке, полученной в ВУЗе	3	4	2	2
Пришел(ла) через службу занятости	2	1	1	4
Другое	4	6	1	1

\* Число выборов не ограничивалось

«Входные двери» при устройстве на работу в федеральные министерства, в которых проводилось обследование, относительно чаще, чем в областные и городские администрации, открывались при помощи личной рекомендации, несколько реже — посредством личного знакомства. Наоборот, при трудоустройстве в региональные или городские администрации роль личных рекомендаций снижается, а «эффективность» личного знакомства возрастает. Объясняется эта разница может масштабом города, где происходит действие: в Москве, где расположены федеральные министерства, население многочисленней, и поэтому вероятность прямых связей с непосредственным работодателем несколько ниже — соответственно большую нагрузку принимают на себя опосредованные связи, выражающиеся в итоге в чьей-то рекомендации.

Городские администрации несколько чаще, чем областные и федеральные нанимают специалистов «с улицы» и задействуют службы занятости. Это отличие, скорее всего, является признаком более низкого престижа работы в городских администрациях, которым, чтобы заполнить вакансии, приходится брать пришедших «с улицы» и даже в крайних случаях прибегать к услугам служб занятости. Иными словами, более открытый доступ в чиновники является сегодня не результатом спе-

циальной политики соответствующей администрации, а естественно сложившимся следствием низкой привлекательности соответствующих рабочих мест.

Если рекомендатель основывает свою рекомендацию на знании профессиональных достоинств рекомендуемого, то это снижает неопределенность по поводу качеств нанимаемого на работу, сокращая тем самым транзакционные издержки найма (например, сокращая издержки на скрининг или на обучение). Для этого рекомендатель 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 и знакомые знакомых, 27% — родственники и знакомые родственников: понятно, что эти люди (в отличие, например, от преподавателя вуза или научного руководителя, чьими рекомендациями воспользовались только 8% респондентов) вряд ли могут объективно оценить деловые качества претендента на должность.

Итак, многие 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.

**Таблица 4.** Кто непосредственно рекомендовал Вас на эту работу?  
(% от числа ответивших)

	Все респонденты, N=1423 чел.	Министерства, N=801	Областные администрации, N=287 чел.	Городские администрации, N=335 чел.
Мои знакомые	25	26	25	22
Родственники, родители	12	10	13	15
Знакомые родственников, родителей	13	18	12	14
Знакомые знакомых	6	8	3	4
Другие	13	13	14	13
Никто не рекомендовал: я был лично знаком с тем, кто принял меня 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



Позиция большинства руководителей, как показали проведенные нами интервью, препятствует развитию процедур меритократического отбора в российской гос/муниципальной службе. Они 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 неназываемые причины: непосредственные руководители теряют при конкурсном отборе часть своей власти, и поэтому они вряд ли будут сторонниками соответствующих нововведений. Для того, чтобы избежать найма сотрудника по конкурсу, руководители департаментов, как правило, находят организационные возможности — например, право нанимать без конкурса человека, состоящего в кадровом резерве.

Если механизмы меритократического отбора были бы внедрены в жизнь в рамках реформы государственной службы, то в выигрыше оказалось не только общество, получающее более квалифицированных и свободных от непосредственного административного давления чиновников, но и сами вновь нанимаемые чиновники. Возрос бы престиж их работы, их автономия, возможности мобильности в системе гос/муниципальной службы, их социальная защищенность.

Характерно, что сами молодые чиновники в соотношении 5,5 : 1 (67% против 12%) высказываются в пользу проведения объективных конкурсов при замещении вакансий. Возможно, они 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) — это лишь первый шаг в карьере государственного служащего. Второй шаг — это адаптация к правилам, господствующим в данной организации, и выработка для себя личной стратегии и тактики поведения. Каждый молодой сотрудник должен ответить себе на вопрос о том, есть ли здесь перспектива карьеры? Если да, то 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 себе на эти вопросы, зависит как их будущее в организации (и вообще в системе государственной службы), так и будущее самой организации.

Далее рассмотрим, как именно молодые сотрудники видят свою карьеру и как они строят свои жизненные планы.

### 3. Предвидение карьеры: как работают «лифты»

Долговременная карьера внутри организации или внутри 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 долго.

Если исходить из целесообразности долговременной карьеры, то тогда 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 ощущение того, что его сегодняшние усилия будут вознаграждены в будущем, т.е. его статус и заработок будут расти в зависимости от стажа успешной работы.

Реализация этого долговременного процесса возможна только при условии общей высокой мобильности: чтобы продвигать тех, кто находится на низших уровнях иерархии, надо чтобы двигались вверх те, кто находится в середине. Для этого, в свою очередь, высшие чиновники должны своевременно уходить на пенсию, освобождая соответствующие топ-позиции. Соблюдение регулярности в работе всех этих «лифтов», перемещающих персонал с этажа на этаж, предполагает также относительную замкнутость всей системы в целом. Люди со стороны должны приходить, главным образом, на низшие позиции. «Боковой» вход на средние и высокие должности будет, естественно, 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, то это подрывает надежды на карьеру или стимулирует чиновника к проявлению тех качеств, которые не связаны с выполнением организацией провозглашаемых ею целей.

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

Чтобы понять функционирование карьерного «лифта», респонден-

там задавался вопрос «Как часто в Вашей организации появляются свободные должности (вакансии) начальников отделов?» Эта должность уже достаточно высока для молодого специалиста и открывает возможности дальнейшего движения вверх. В этом смысле она может рассматриваться в качестве условного индикатора оборота вакансий. Считают, что такие вакансии открываются довольно часто 26% молодых работников министерств и только 6—9% работников областных и городских администраций. При этом около 50% чиновников во всех типах административных организаций говорят, что заполняются такие позиции наиболее компетентными людьми изнутри организации, что означает приоритет внутреннего продвижения. Итак, вакансии, по мнению молодых чиновников, возникают редко, хотя молодые работники министерств отмечают факты их появления заметно чаще (в сравнении с работниками областных и городских администраций). 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 по достижению определенного стажа на госслужбе или по возрасту. Такая практика широко распространена в различных странах.

Более половины молодых чиновников согласны с такими ограничениями для своих коллег, достигших пенсионного возраста, причем 18% респондентов занимают радикальную позицию: «увольнять в любом случае». Характерно, что более жесткую позицию занимают респонденты, работающие в городских и областных администрациях, что прямо связано с более редким, чем в министерствах, появлением там вакансий и более медленной работой карьерных лифтов.

Однако почти половина молодых чиновников вообще не согласны на какие-либо ограничения трудовых прав лиц, достигших пенсионного возраста. Это, возможно, связано с тем, что значительная часть молодежи не воспринимает пожилых работников как барьер на пути своего карьерного роста, а если и воспринимает, то не считает возможным решать проблемы своей карьеры за счет людей пенсионного возраста.

Известно, что для развития мотивации достижения, в том числе и достижения карьерного, необходима свобода формирования притязаний, отсутствие «потолков». О том, как оценивают молодые люди конкретный диапазон возможного служебного роста и видят ли *пределы* для своих властных притязаний, свидетельствуют данные, приведенные в табл. 5: 42% респондентов считают, что молодой специалист, пришедший в организацию на одну из низших должностей, «в большинстве случаев продвинется на одну-две ступеньки» или «может продвинуться

**Таблица 5.** Распределение ответов на вопрос: «Допустим, что молодой специалист пришел в Вашу организацию на одну из низших должностей. До какой должности он сможет продвинуться?», %\*

	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 только один вариант

на три-четыре ступеньки вверх, но маловероятно, что достигнет уровня начальника отдела». Еще 28% полагают, что «хотя бы в нескольких случаях он/она может прийти до начальника отдела, но не выше»<sup>19</sup>. Таким образом, более двух третей респондентов, хотя и видят некоторые возможности продвижения для себя и своих коллег, но «потолок» этого продвижения расположен, на их взгляд, достаточно 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, словосочетание «в редких случаях» несколько облегчает условия для подобных заявлений, но все равно сам факт того, что столь значительное число респондентов *допускают мысль* о высших карьерных достижениях, явно свидетельствует, что среди наших респондентов есть группа молодых чиновников, достаточно уверенных в себе и 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), но у сотрудников министерств видение карьеры более оптимистическое. Хотя разница и не очень велика, она все же добавляет веса к общему набору аргументов в пользу то-

<sup>19</sup> Принцип построения вопроса заимствован из работы: P. Evans and J. Rauch, Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth. American Sociological Review; Oct. 1999; Vol. 64, no. 5.

го, что карьера в министерствах воспринимается молодыми чиновниками как относительно более реальная.

Для того, чтобы и сами молодые специалисты были готовы инвестировать ресурсы в свое развитие (способствуя тем самым благу своей организации), и непосредственные руководители не мешали их потенциальной карьере, и 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 те «транспортные средства» (например, компетентность, инициативность, лояльность), с помощью которых к этому горизонту можно двигаться. Если «длинная» восходящая карьера вообще маловероятна, то все более-менее амбициозные и способные люди сразу начнут смотреть «на сторону». Если же горизонт возможной карьеры для молодого работника достаточно протяженный, то тогда актуальным становится вопрос о критериях продвижения.

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 четырех ответов (84% респондентов выбрали шесть или менее вариантов ответов).

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

Таким образом, по мнению молодых чиновников, чаще всего критериями продвижения являются *деловые качества*, причем те, что требуются для новой должности и ее освоения. Характеристики же нынешней работы — хорошая работа на предыдущей должности, инициативность и самостоятельность в работе — упоминаются реже. (Этим, возможно, и объясняется, почему, скажем, на должности начальников отделов часто набирают людей со стороны.)

Немного отстают по частоте упоминаний от двух качеств-лидеров и ссылки на принадлежность претендента на продвижение *к команде единомышленников*. Распространенность этого критерия продвижения лишней раз напоминает о существовании в бюрократических организациях неформальных объединений чиновников — «управленческих команд». «Командность» не обязательно противостоит интересам дела, но

**Таблица 6.** Что прежде всего обеспечивает продвижение работников по службе в Вашей организации? (% от числа ответивших)

	Все респонденты, N=1444 чел.	Министерства N=813	Все областные администрации, N=291 чел.	Все городские администрации, N=340 чел.
Деловые качества				
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
Социальный капитал				
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
«Формальные» критерии				
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
Среднее число выбранных позиций	4,4	4,4	4,8	4,1

она все же не вписывается в веберовские критерии построения идеальной бюрократии. Веберовский подход принципиально индивидуалистичен: чиновник, в идеале, должен быть свободен от любых внутрикорпоративных интересов, служить только интересам дела и его карьера

должна строиться на основе только его личных заслуг. В этом смысле «командная игра» бюрократов свидетельствует о несовершенстве российской бюрократии в ее веберовской трактовке.

Упоминание о принадлежности к команде *единомышленников* все же позволяет респонденту как-то облагородить интересы команды, к которой он принадлежит. Но 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>20</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, 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<sup>21</sup>.

Различные критерии продвижения в сознании молодых чиновников выступают не изолированно, а в определенных сочетаниях. С помощью факторного анализа можно определить взаимосвязи между этими критериями и построить на их основе интегральные показатели, характеризующие представления респондентов о том, что влияет на продвижение в тех организациях, где они работают.

В табл. 7 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 продвижения по заслугам, или параметром меритократического продвижения в организации*. Значительные положительные нагрузки по фактору имеют «способность осваивать новые виды работы, развиваться»

<sup>20</sup> К выводу о важной роли связей, базирующихся на личной преданности и покровительстве, приходит и М.Н. Афанасьев. (См. М.Н. Афанасьев. Клиентелизм и российская государственность. С. 228—230).

<sup>21</sup> Об этом, кстати, 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 7.** Факторная структура показателей, характеризующих критерии продвижения в организации (метод главных компонент, без вращения, N= 1444)\*

Что, по Вашему мнению, прежде всего обеспечивает продвижение работников по службе в Вашей 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»	-0,01	<b>0,32</b>
Хорошая работа на предыдущей должности	<b>0,47</b>	-0,01
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	-0,31	<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 выделены факторные нагрузки, превышающие значение 0,3.

(примечательно, что вес этого показателя наибольший), «самостоятельность в работе», «инициативность», «достаточный уровень компетентности для новой должности», «хорошая работа на предыдущей должности». Заметную отрицательную нагрузку имеет по фактору только один показатель — «связи и знакомства». Чем выше значение данного фактора для конкретного респондента, тем сильнее его/ее убежденность в том, что действующие принципы продвижения основаны на деловых способностях и заслугах. Соответственно, тем выше, по мнению молодых чиновников, приверженность организации принципам меритократичности продвижения и тем респонденту понятнее, перспективы его/ее карьеры. В показателях, имеющих положительные нагрузки по фактору, зависимость карьеры от отношений работника с руководством или с другими значимыми фигурами не просматривается, а критерий «связи и знакомства» имеет даже отрицательную нагрузку. Поэ-

тому высокая выраженность у человека данного фактора связана с ощущением, что карьера зависит от него самого — его трудовых усилий и способностей.

Во второй фактор с наиболее заметными весами вошли критерии продвижения, лежащие в иной плоскости, нежели вышеперечисленные. Это, во-первых, не зависящие от человека его демографические характеристики — пол и возраст<sup>22</sup>, и во-вторых, те виды его активности, 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. Напомним, что это как раз те характеристики, которые можно отнести к категории «внеделового» социального капитала. Характерно, что показатель «принадлежность к команде единомышленников» также вошел в данный фактор, хотя его факторная нагрузка ниже, чем у иных, менее благополучно окрашенных 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 влияние это может выражаться только в личном служении 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. Условно, этот фактор можно назвать *параметром продвижения, основанного на лояльности руководству*.

Описанные выше факторы хорошо соответствуют двум противоположным формам бюрократического устройства, как они описаны 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» начало, и они варьируют независимо друг от друга.

В табл. 8 приводятся средние значения обоих факторов для администраций трех территориальных уровней (федерального, областного и го-

<sup>22</sup> Отметим, что здесь пол и возраст относятся к критериям продвижения, а не к характеристикам респондента.

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

В нашей анкете содержался и прямой вопрос о том, каком качеству своих подчиненных (компетентности или лояльности) руководство

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

	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

отдает предпочтение при решении о продвижении в должности. Большинство (две трети) респондентов верят в то, что в их организации компетентность и образованность важнее лояльности. И снова: наиболее распространено подобное убеждение 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 действующие принципы продвижения. По сути она характеризует тот же выбор, что и описанные факторы. Факторы, однако, описывают правила продвижения как двумерное пространство, в котором критерии компетентности и лояльности изменяются независимо друг от друга. Вопрос же «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 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. Наем же в рассматриваемых нами организа-

циях, напомним, был организован, в основном, 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, происходящего внутри организации.

#### 4. Перспектива карьеры и готовность уйти из организации

В число характеристик веберовского идеального типа бюрократии входит долговременная карьера. Между тем, значительная часть молодых чиновников на подобную карьеру не ориентируется. Как следует из ответов на соответствующий вопрос анкеты, определенно *не* хотели бы перейти на другую работу только менее половины (44%) из числа опрошенных респондентов. Остальные либо определенно хотели бы перейти (27%), либо сомневаются и не дают однозначного ответа (29%).

Долю потенциально мобильных чиновников можно оценить и по их ответам на другие вопросы. Так, чтобы уточнить планы тех, кто намерен уйти из организации, сразу вслед за прямым вопросом задавались два уточняющих: «Если да, то куда: на работу в сферу гос/муниципальной службы или на работу вне сферы гос/муниципальной службы?» и «Если перейти на работу вне сферы гос/муниципальной службы, то куда?» (перечислялось шесть типов организаций как вариантов перехода.) Оказалось, что на эти вопросы ответили 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 выражена еще сильнее, чем о том говорят прямые индикаторы.

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

Между администрациями разных уровней есть существенные различия. В областных администрациях меньше всего доля молодых чиновников, желающих оставить нынешнее место работы, а в федеральных министерствах эта доля, наоборот, максимальна. Иными словами, приверженность персонала областным администрациям — наиболее

высока, а федеральным министерствам — наиболее низка. Конкретные количественные числовые оценки «потенциальной текучести» будут зависеть от того, насколько мягкий или жесткий критерий желания уволиться мы выберем. Но в первом приближении можно утверждать, что более-менее выраженная установка на уход из организации присуща 20—30% молодежи в исследованных областных администрациях, 40—50% — в городских и 60% — в федеральных министерствах.

Если, по мнению работников, в организации 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 поощрять лучших работников к уходу из организации, включая таким образом механизмы негативного отбора тех, кто в организации остается. Другими словами, отсутствие или слабость контроля над своей карьерой усиливает неопределенность будущего и активизирует механизмы «выхода» (А. Хиршман)<sup>23</sup>.

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

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

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

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

<sup>23</sup> A. Hirschman. Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass. et.al.: Harvard University Press, 1970.

$i$  — 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 в качестве оценки меритократичности были использованы ответы на прямой вопрос о том, лояльность либо компетентность имеют 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.

Из табл. 9 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 решат сменить работу значимо снижается. Например, для второго варианта модели предельный эффект компетентности против лояльности составит около  $-0,17$ . Другими словами, 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 (чем у мужчин), у более молодых и у сотрудников с меньшим стажем. Это может быть связано с тем, что их представления о горизонте карьерного роста более пессимистичны.

Как уже отмечалось выше 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 в областных. Во-первых, это может объясняться соответствующим распределением заработной платы. В областных администрациях ее номинальное значе-

ние максимально, а в городских — минимально. Во-вторых, федеральные чиновники, имея низкую относительную заработную плату (прежде всего по отношению к заработной плате в частном секторе в Москве), имеют вдобавок еще и значительные альтернативные возможности трудоустройства. Обсуждение возможных причин можно продолжить, но понятно, что они заслуживают специального изучения. Здесь же мы хотели бы только подчеркнуть, что лидирующее положение областных ад-

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

Зависимая переменная:	«желание перейти на другую работу»			
	$\beta$	Z	$\beta$	Z
Независимые переменные:				
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 основе лояльности (0)	—	—	-0,536	-6,687
Мужчины (1)	-0,168	-1,894	-0,200	-2,189
Возраст до 25 лет	0,337	2,978	0,321	2,817
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
2 года	5,503	37,680	5,621	38,008
3 года	5,527	...	5,666	
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	
Chi2	214,03		166,04	
Prob > chi2	0,0000		0,0000	
-2 LL	-721,495		-701,941	
Pseudo R2	0,1292		0,1058	

\* Коэффициенты, z-значения которых показаны обычным 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.

министратий и наиболее отстающее положение федеральных министерств наблюдаются по целому ряду показателей отбора, продвижения и удержания персонала, которые являются индикаторами веберовского идеального типа бюрократии. Эти различия являются симптомом того, что на момент обследования областные администрации были, в целом, организационно наиболее сильными, а федеральные министерства — наиболее слабыми среди рассматриваемых типов административных образований<sup>24</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, не должно стимулировать поиск альтернативной работы вне данной организации. Есть два возможных объяснения этому парадоксу. 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. Это означает, что дальнейшее продвижение становится проблематичным. С другой стороны, чем выше место в бюрократической иерархии, тем ниже относительная заработная плата 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.

## 5. Принципы продвижения и зарплата

Меритократичность означает ориентацию на поощрение достижений и эффективности. Мы можем 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 к концентрации тех, для кого в работе достигательность как ценность отсутствует. В этом случае эффект для 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 стано-

<sup>24</sup> В силу ограниченности наших эмпирических данных, это утверждение требует дополнительной проверки.

вится сильнодействующим фактором негативного отбора. Как известно, чем сильнее сжато распределение работников государственного сектора по заработной плате, тем труднее этому сектору удерживать наиболее квалифицированных работников<sup>25</sup>.

Мы оценили соответствующие уравнения регрессии для заработной платы обследованных чиновников. Среди регрессоров в качестве показателей меритократичности мы использовали как значения описанных выше факторов, так и двоичную переменную для выбора компетентности/лояльности<sup>26</sup>.

Табл. 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 (измеряемые с помощью фиктивной переменной) взаимоисключают друг друга, они влияют на заработную плату статистически значимо и с обратными знаками. Отметим также, что в обоих вариантах значения коэффициентов перед одноименными переменными очень близки и эти коэффициенты имеют одинаковые знаки.

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

## Заключение

Данная работа исходит из предположения о том, что эффективность деятельности чиновников зависит от степени соответствия их характеристик идеальному типу бюрократии, описанному М. Вебером. Она посвящена оценке того, в какой мере практика рекрутирования и продвижения российских чиновников в исполнительной власти согласуется с Веберовскими представлениями о том, какой должна быть идеальная бюрократия.

<sup>25</sup> See, G. Borjas, "The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector", NBER Working Paper 9313, Oct. 2002.

<sup>26</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

Зависимая переменная:	«логарифм заработной платы»			
	$\beta$	$T$	$\beta$	$T$
Независимые переменные:				
F1 — степень меритократичности	0,013	<b>3,580</b>	—	—
F2 — степень лояльности	−0,001	−0,377	—	—
Выбор: компетентность (1) vs лояльность (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>
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>−0,913</b>
2 года	−0,111	−1,343	−0,046	−0,589
3 года	−0,098	−1,184	−0,034	−0,430
4—5 лет	−0,072	−0,879	−0,009	−0,120
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 squared	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.

Показано, что наем молодых чиновников, как правило, не базируется на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Подбор претендентов осуществляется на основе личных связей и рекомендаций, экзамены и тесты используются крайне редко, столь же редко организуются специальные конкурсы. В то же время исследования, проведенные в других странах, свидетельствуют о том, что именно меритократич-

ность отбора для государственной службы наиболее сильно влияет на эффективность 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 является достаточно коротким. Более двух третей респондентов, хотя и видят некоторые возможности продвижения для себя и своих коллег, но отмечают, что «потолок» этого продвижения расположен достаточно низко. Все же около трети респондентов, считают, что молодой человек «в редких случаях может рассчитывать и 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 представлений чиновников о критериях иерархического продвижения показал, что чаще всего, по их мнению, на повышение в должности влияют деловые качества, которые требуются для новой должности и ее освоения. Этот вывод противоречит исходным ожиданиям авторов статьи, предполагавших, что лидировать будут противоположные по смыслу критерии лояльности, характеризующие принадлежность работника к неформальному объединению чиновников — управленческой команде, умение 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 наем в рассматриваемых организациях был организован на основе личных связей и рекомендаций, обеспечивающих необходимый минимум лояльности, то возможно, что наличие подобного фильтра *при входе* на гос/муниципальную службу позволяет руководству меньше контролировать лояльность сотрудников в процессах отбора, происходящего 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 бюрократического устройства, как они описаны М. Вебером. Правда, у Вебера эти две противоположные формы выступают как полюса одного и того же параметра. Факторный анализ представляет их как два независимых параметра: в каждой ад-

министративной организации есть свое меритократическое и свое «лояльное» начало, 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 и с зарплатами чиновников, сдерживая тем самым процессы негативного отбора.

Несовершенство механизмов организации карьеры, вкпе 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.

*Препринт WP3/2004/07*

*Серия WP3*

*Проблемы рынка труда*

Редактор серии *В.Е. Гимпельсон*

Владимир Ефимович Гимпельсон,

Владимир Самуилович Магун

**На службе Государства Российского: перспективы  
и ограничения карьеры молодых чиновников**

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией *Е. В. Попова*

Редактор *А. В. Заиченко*

Технический редактор *С. Д. Зиновьев*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,0. Усл. печ. л. 2,09. Заказ № 242. Изд. № 452

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Для заметок

---