

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Г.А. МОНУСОВА

Как становятся чиновниками и продвигаются по службе*

Десять лет реформ многое изменили в облике государственной власти России. Произошли радикальные изменения в составе органов исполнительной власти, их функциях, организации деятельности. Ушли в историю Госплан и подобные ему структуры, обеспечивавшие планирование и управление социалистическим народным хозяйством. Одновременно возникли и укрепились министерства и ведомства, выполняющие функции, более свойственные рыночной экономике. Однако за любой управленческой функцией стоят живые люди, а большинство государственных чиновников трудятся с советских времен [Гимпельсон, 2002]. Хорошо это или плохо? Здесь нет однозначного ответа. С одной стороны, среди них есть профессионалы, хорошо знающие и понимающие суть дела. С другой стороны, такие "ветераны" зачастую воспроизводят порядки и правила функционирования советской номенклатуры, поддерживая таким образом не всегда оптимальную "связь времен".

Новые "времена" – это не только свежие вывески на дверях министерств. Они несут новые функции, профессиональное обновление аппарата, изменение принципов формирования чиновничества, омоложение государственной службы. Однако низкие заработки чиновников, невысокий престиж профессии, а также отсутствие ясных перспектив карьеры могут отвлечь самых способных молодых специалистов от государственной службы, оставляя ее в безраздельной власти "ветеранов" и старых правил и навыков. Столкновение "времен" сегодня достаточно сильно ощущается в дискуссиях вокруг реформы государственной службы [Архангельская, 2003; Оболонский, 2001].

Одна из наиболее острых проблем – политика приема на государственную службу и обеспечение карьерного роста. Сторонники новых подходов делают упор на необходимости более активного внедрения меритократических принципов и процедур (открытые и беспристрастные конкурсы, экзамены и тестирование и т.п.), широко распространенных в западных демократических обществах. Их оппоненты защищают более традиционные подходы, свойственные советским временам. Суть последних за-

* Работа выполнена в рамках проекта "Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе". Руководители проекта – В. Магун (Институт социологии РАН) и Р.Дж. Брим (Университет Торонто). Проект поддержан совместным фондом Университета Калгари – Фонда Горбачева.

ключается в том, что начальник лучше знает, какая команда ему нужна. В этом споре противопоставляются профессиональные знания и достижения, с одной стороны, и личная преданность, верность "команде" – с другой [Беккер, 2003].

Итак, происходит ли реальная смена поколений на государственной службе или мы наблюдаем только "обновление фасада"? Проникают ли "новые времена" в практику формирования состава госслужбы? Если да, то каким образом? Цель данной статьи – проанализировать процесс найма и закрепления молодежи в федеральных органах исполнительной власти. Кто сегодня идет туда на работу? Есть ли стимулы у молодежи для выбора такой карьеры? Каковы действующие процедуры отбора и приема на работу на государственную службу? Ответы на эти и другие вопросы крайне важны для понимания того, что происходит с государственной службой и какое будущее ее ждет.

Для того чтобы ответить на поставленные выше вопросы, необходима информация, охватывающая все основные аспекты кадровой политики федеральных министерств. Эта сфера всегда была и остается закрытой для посторонних глаз, включая исследователей¹. Доступная государственная статистика практически не содержит углубленных данных о молодежи на государственной службе.

Для того чтобы заглянуть в тайны кадровой политики министерств в отношении молодежи, мы провели структурированные интервью с руководителями среднего звена восьми федеральных министерств и комитетов, шесть из которых являются функциональными или общеэкономическими, а два – специализированными отраслевыми. Среди них были как вновь созданные в ходе реформ в 1990-е гг., так и преобразованные старые. Всего в конце 2001 – начале 2002 г. было опрошено около 40 человек разного возраста и с разным стажем государственной службы (от начальника отдела до руководителя департамента).

Настоящая статья опирается прежде всего на информацию, отражающую позиции и взгляды кадровиков и руководителей среднего уровня. Все эксперты играют активную роль в подборе и найме кандидатов на работу в аппарате, а потому их мнения помогают лучше понять положение и перспективы молодежи на государственной службе.

Технологии поиска и отбора кадров

В развитых демократических странах прием на государственную службу осуществляется, как правило, с помощью формальных экзаменов или тестов. Доступ ко многим должностям проходит только через открытый и беспристрастный конкурс. Меритократически ориентированные процедуры и правила призваны обеспечивать объективный отбор лучших, а также защищать организации от развития неформального патронажа и приема на работу по знакомству. Как показывают исследования, рекрутирование на основе меритократических критериев – важное условие эффективности деятельности чиновничества [Rauch, Evans, 2000].

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 5 июля 1995 г. предписывает, чтобы назначения на должности государственной службы категории "В" (выше младших должностей) осуществлялись по результатам конкурса на замещение вакантной государственной должности (ст. 21). И лишь назначения на самые младшие должности могут производиться соответствующим должностным лицом без конкурса. Однако положения о конкурсном отборе в статьях закона (ст. 22 и 23) прописаны в самом общем виде и практически не применяются. В реальности действуют иные правила и практики. Как же фактически молодые люди поступают на государственную службу в федеральные ведомства?

Требования к кандидатам. В Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" перечислены формальные характеристики, необходимые для

¹ Эмпирических исследований по данной проблематике известно немного. См., например [Молодые... 2003; Гимпельсон, 2002; Виноградова, Кириченко, Кудюкин, 2000].

различных государственных должностей. Среди них: профессиональное образование, стаж, опыт работы по специальности, знание Конституции и федеральных законов Российской Федерации и т.п.

В интервью с экспертами мы пытались выяснить, какие качества молодых соискателей на государственные должности необходимы при найме в первую очередь. Каким видит своего будущего сотрудника руководитель: прежде всего профессионалом или просто хорошим и надежным человеком? Конечно, чем выше дефицит кадров, тем менее вероятно, что такие различия будут иметь значение при приеме на работу новых сотрудников.

Действительно, для большинства опрошенных экспертов эти проблемы не были ключевыми. Для сотрудников, занятых на младших государственных должностях (специалист I и II категории, старший специалист, ведущий специалист), по мнению всех экспертов, особенно важны такие качества, как дисциплинированность, умение работать в команде, способность обучаться, лояльность, преданность делу, ответственность. Наличие профессионализма у вновь нанимаемых работников далеко не обязательно, а часто даже излишне. "Людей легче чему-то научить, чем заниматься их переобучением... профессионализм нарабатывается", – так говорили почти все, с кем мы беседовали. Особенно это заметно в тех департаментах министерств и ведомств, где есть спрос на специфические навыки, приобретаемые лишь на рабочем месте.

Один из опрошенных руководителей (в ведомстве, которое остро страдает от дефицита кадров) охарактеризовал ситуацию найма молодых сотрудников следующим образом: «Закрываю глаза и говорю: "Беру!", а потом начинаю присматриваться и разбираться. В условиях острейшего дефицита людей у меня нет другого выхода». И даже молодой руководитель департамента во вновь созданном и более благополучном (в кадровом отношении) министерстве говорит: "Первое для меня – вменяемость человека, понимание им системы координат, все остальное – второстепенно". Как видно, мотивации разные, но выводы схожи. Тем не менее, когда острота дефицита кадров отступает, требования к профессионализму соискателей повышаются: "К нам приходят многие, нет проблемы – просто набрать людей; есть проблема – набрать специалистов".

К претендентам на руководящие должности среднего уровня (заместитель руководителя департамента, начальник отдела) набор требований несколько иной. Профессионализм, опыт работы, компетентность, долгосрочное видение своих перспектив ставили на первое место все эксперты, хотя относительная значимость и понимание сути профессионализма у них различались. Однако грань между профессионализмом как компетентностью и профессионализмом как корпоративной дисциплинированностью очень часто оказывается размытой. В итоге руководители предпочитают иметь среди своих подчиненных прежде всего хорошего исполнителя, ответственного человека, которому можно доверять, и только потом уже квалифицированного специалиста. В этом ряду требований особенно часто назывались лояльность, дисциплинированность, бесконфликтность, "вменяемость", способность подчиняться. Возможно, такое отношение начальников к своим подчиненным объясняется отчасти характером самой государственной службы, в которой профессионалы пока не востребованы. "Прежде всего я должен доверять человеку", – это типичное мнение, по-видимому, отражающее приоритет личностных качеств перед профессиональными.

Каналы поиска. Требования к потенциальным работникам влияют на выбор каналов поиска. Повышенный интерес к лояльности и исполнительности может быть реализован, скорее всего, с помощью личных рекомендаций от знакомых или доверенных лиц. Если такие рекомендации призваны снизить неопределенность в отношении личностных качеств соискателей, то более формальный подбор кандидатов с помощью экзаменов или тестов расширяет поле выбора в отношении профессиональных качеств.

Учитывая почти хронический дефицит желающих работать в министерствах и ведомствах, вызванный низкой заработной платой, поиск часто идет по всем направле-

ниям и через все доступные каналы. Отсутствие особого стремления у молодых специалистов пополнять ряды государственных служащих и продолжающийся отток опытных чиновников в частный сектор делают источник пополнения постоянной "головной болью" для руководителей департаментов, управлений и отделов в министерствах.

Каналы поиска на младшие и более высокие должности во многом совпадают, но есть и принципиальные различия. Наиболее распространенный и, что немаловажно, надежный способ – искать через знакомых или в родственниках организациях. Такие рекомендации служат своеобразным фильтром, обеспечивая определенную проверку людей, их компетенцию, личные качества: одновременно они закрывают вход случайным людям. Нам встречались целые министерства (в основном преобразованные старые) и отдельные департаменты, где этот канал найма людей является основным. Многие руководители искренне убеждены, что на государственную службу необходимо принимать только проверенных компетентных людей, уже имеющих опыт работы в государственных ведомствах или рекомендации доверенных лиц. Для руководителей, долго работавших в старой советской системе, психологически сложно взять на работу человека со стороны, у которого нет рекомендаций.

Другой канал подбора кандидатов на работу в министерства – контакт с высшими учебными заведениями. Практически во всех министерствах есть студенты, проходящие преддипломную практику, становящуюся своего рода фильтром для отбора подходящих работников. Многие руководители департаментов и управлений используют для агитации и свою преподавательскую деятельность, которая в настоящее время весьма распространена (каждый второй в беседе с нами отмечал этот факт).

Приведу пример. В конце 1990-х гг. руководитель одного из департаментов в министерстве отобрал в вузе около десяти студентов, будущих магистров для работы в министерстве. Через год в министерстве осталась лишь половина отобранной группы. Однако оставшиеся студенты были реально ориентированы на государственную службу и за несколько лет сделали неплохую служебную карьеру.

В тех министерствах, где ситуация с кадрами особенно сложна, на самые низкие должности готовы принимать и выпускников школ. Некоторые министерства имеют тесные связи со своими профильными вузами, обеспечивая гарантированное поступление туда своих сотрудников и "привязывая" их хотя бы на время к государственной службе. Занятость студентов вечерних отделений широко распространена во многих министерствах.

Конечно, привлечение студентов и выпускников школ на государственную службу во многом обусловлено трудностями заполнения вакантных младших должностей. Однако во многих случаях и это не спасает, и тогда подключается даже служба занятости. Например, с ее помощью в одном из отраслевых комитетов наняли двух человек, от которых впоследствии пришлось избавляться: один из них страдал алкоголизмом, другая практически все время находилась в отпуске по уходу за ребенком.

Однако иногда требуется найти специалиста со специфическими навыками, например определенным уровнем квалификации и компетенции. В этом случае могут помочь Интернет и рекрутские агентства. Такой подход характерен, скорее, для относительно благополучных министерств, где кадровые проблемы носят точечный характер. Он также свойствен руководителям, для которых квалификация и образование подчиненного важнее рекомендации знакомых. "Важно найти специалиста, – считают они, – а для проверки общечеловеческих качеств есть испытательный срок".

Подбор кандидатов на руководящие должности. Здесь есть своя специфика: добавляется еще один важный канал – продвижение собственных сотрудников, а вход "со стороны" становится маловероятным.

Многие наши собеседники предпочитают, при прочих равных условиях, заполнять высокие вакантные должности собственным резервом: "Лучше поддержать своего, даже если он еще не готов, но не брать со стороны. Готовый руководитель никогда не придет". Однако целенаправленное обеспечение преемственности и по-

степенного карьерного роста сегодня оказывается проблематичным. Отток многих профессионалов с государственной службы в бизнес создает провалы в иерархии и определенные квалификационные "лакуны" на многих участках. В итоге потенциал собственных сотрудников не соответствует требуемому уровню компетенции, а потому продвижение замедляется. Свободная должность в таком случае все равно замещается кандидатом, приходящим извне: "Растить своего – долго ждать, лучше найти на стороне готового специалиста". "Из своих никого не было: одни не дотягивали, другие не захотели. Я чувствовала, что нужна свежая кровь", – такова возможная мотивация подобных кадровых решений.

Некоторые руководители департаментов придерживаются противоположной точки зрения. Они по принципиальным соображениям приглашают на руководящие должности людей со стороны независимо от того, есть ли готовый на замену собственный резерв или нет. Свою позицию наши собеседники аргументировали тем, что необходим "боковой вход", который вносит в коллектив "свежую струю".

В результате многие используют рекомендации знакомых, кадровый потенциал подведомственных или смежных организаций, а также ресурсы Интернета и рекрутских агентств. Кадровые службы многих министерств отслеживают ситуацию в близких по профилю организациях и в случае реорганизации или сокращения последних отбирают нужных им сотрудников. Более престижные министерства активно используют кадровый потенциал менее престижных, предлагая лучшие условия.

Отбор кандидатов: формальные правила и реальные практики. Однако нахождение возможного кандидата для работы в федеральном министерстве или ведомстве – лишь первый этап многоходовой процедуры. Затем следует более внимательный отбор, на этапе которого департамент кадров и/или руководитель департамента просматривает резюме и проверяет объективные данные (образование, стаж работы). Во многих министерствах кадровая служба собирает информацию о кандидатах на государственные должности, обращаясь, например, на прежнее место работы соискателя. Эта практика сохранена с советских времен.

Следующий этап – собеседование. Кандидат проходит несколько собеседований на различных уровнях в зависимости от должности, на которую он претендует. Чем она ниже, тем больше у руководителя департамента самостоятельности в выборе кандидата. До уровня начальника отдела он набирает сотрудников без согласования с первыми лицами министерства. Назначения на более высокие должности уже требуют такого согласования. Различные министерства и ведомства имеют свои специфические особенности в процедурах отбора и назначения: единой формализованной практики, по-видимому, нет. Например, в ряде ведомств высшие руководители полностью контролируют процесс найма работников на любую должность, включая вспомогательные, технические. Но есть и такие министерства, где высшие руководители не вмешиваются в процесс найма на должности до уровня начальника отдела. В этих случаях даже формальные приказы о назначении подписываются заместителями министра. Но с каждым кандидатом на должность начальника отдела и выше министры лично проводят собеседование.

Формализованные процедуры отбора пока не находят широкого применения. В одном из министерств, например, было несколько попыток введения процедуры прохождения будущими сотрудниками тестов. Однако, по мнению руководителей департаментов, с которыми мы беседовали, это были неудачные попытки. Они считают, что неформальные методы понятнее: "Через собеседование надежнее выбрать человека. Мы его видим и знаем, как понять его потенциал".

В одном из обследованных министерств планировалось ввести систему, по которой прием на работу будет осуществляться на основе специального компьютерного теста. Однако и здесь мнения руководителей департаментов по вопросу полезности такого теста расходятся. Они желают лично участвовать в отборе людей, выражая прямое недоверие тестам. Эта позиция тесно коррелирует с убеждением в том, что общечеловеческие требования к потенциальным работникам более значимы, чем профессио-

нальные. "Хороший человек или нет – тестом не определишь", – считают оппоненты формализованных процедур отбора.

Настороженность существует и в отношении проведения конкурсов на замещение вакантных должностей. Конкурсы фактически проводились только в одном из восьми обследованных министерств. Большинство из тех, с кем мы обсуждали эту практику, считали ее малоуспешной. Свою позицию они аргументировали отсутствием конкуренции среди реальных претендентов, значительными финансовыми затратами на проведение конкурсов, и в конечном счете непредсказуемостью победивших кандидатов.

Однако сами возможные участники таких конкурсов часто смотрят на них иначе. За их проведение выступают те сотрудники министерств, которые много лет сидят на одной должности и не могут продвинуться в силу "закупорки" движения вверх. Причины здесь могут быть самые разные. Например, нередко складывается ситуация, когда все вышестоящие должности в своем департаменте заняты, а повышение по службе возможно лишь в других департаментах. У кого-то не складываются личные отношения со своим руководством и дорога наверх практически оказывается перекрытой. В таких случаях претенденты на более высокие должности рассматривают конкурс как единственную возможность улучшить свое служебное положение. Таким образом, отношение многих руководителей к конкурсу на замещение вакантных должностей двойственно: если дело касается собственных подчиненных, то они желают решать все сами, но если речь идет о них самих, то идея о возможности и необходимости проведения конкурсов уже не воспринимается столь негативно.

Итак, возможность поступить на государственную службу в России не формализована и открыта снизу практически для каждого желающего. Но шансы дальнейшего его продвижения по служебной лестнице неоднозначны, а перспективы роста не просматриваются.

Что привлекает и задерживает молодежь на государственной службе?

В большинстве демократических стран государственная служба престижна, стабильна, хорошо оплачивается. В России она, возможно, стабильна, но не престижна и плохо оплачивается. Это затрудняет не только привлечение молодежи на государственную службу, но и ее удержание. Приток молодежи на государственную службу несколько активизировался после финансового кризиса 1998 г. Стабильная и защищенная занятость в этой сфере уже не выглядела столь непривлекательной по сравнению с работой в пережившем острый кризис бизнесе.

Конечно, уровень оплаты труда на младших государственных должностях столь низкий, что не может рассматриваться как значимый фактор притяжения. Цели, ради которых молодые специалисты выбирают государственную службу, лежат в иной области. Более того, достижение этих целей само по себе требует внешней финансовой поддержки со стороны обеспеченных родственников. По оценкам наших собеседников, на государственную службу идут, в основном, молодые специалисты, имеющие "финансовую подушку" (по выражению одного из экспертов). Если же таковой нет, то начальный этап карьеры чиновника требует определенных материальных жертв.

Так чем же государственная служба притягивает молодежь? Во-первых, она позволяет накапливать человеческий и социальный капитал, который потом может быть конвертирован в экономические активы; во-вторых, это стремление к власти и карьере в системе государственного управления; в-третьих, отсутствие иных, более привлекательных альтернатив.

Мотив первый: приобретение и накопление человеческого и социального капитала для его последующей "продажи" в частный сектор (отложенное вознаграждение). Опыт работы на государственных должностях позволяет ориентироваться в экономико-правовом пространстве, заводить полезные связи, приобретать дополнительный

научный капитал, получать образование (первое или второе). Занимая государственные должности, молодежь имеет возможность бесплатно обучаться иностранным языкам, защищать диссертации, выезжать за границу на стажировки.

Конечно, не все министерства предоставляют равные возможности в приобретении полезных социальных и экономических связей, интересной содержательной работы, в дополнительном обучении. Более того, такие возможности различаются даже между департаментами внутри одного и того же министерства. Наиболее популярны у квалифицированных специалистов вновь созданные ведомства общеэкономического профиля, богатые социальным капиталом, содержательной работой и интересными людьми.

Достаточно яркий пример – стремление молодежи работать в определенной команде. Здесь наблюдается оптимальное сочетание содержательной интересной работы с приобретением конкретных знаний, полезной информации и определенного имиджа. Вот достаточно распространенное мнение тех, кто движим именно этим мотивом: "Работа в министерстве интересная, очень тяжелая и не оставляет времени на что-то другое. Поэтому агитировать за такую работу практически невозможно... Я бы не пошел сюда работать только для того, чтобы быть чиновником, кем-то или чем-то управлять. Просто я не мог отказать людям, которые все это делали... Главное – это команда, друзья" [Вестник РПЭИ, 2000]. Конечно, привлекательных для молодежи команд в структурах государственного управления не очень много, но, тем не менее, они есть и собирают талантливую молодежь.

Важно отметить следующее: молодежь привлекает интересная перспективная современная работа на благо общества, осознание своей значимости, возможных масштабов зависимых от нее перемен. Причем речь идет о высококвалифицированных специалистах. Вот мнение молодого руководителя департамента: "Среди молодежи воспитывается чувство особой миссии. Перелом есть. Я сама подумываю уйти, и я могу уйти на лучшие условия, но я не могу расстаться с госслужбой. Трудно работать на частное лицо после того, как служишь стране. Я чувствую здесь стабильность и защищенность. Госслужба меняет психологию, мировоззрение".

Менее квалифицированная и образованная молодежь нанимается на государственную службу для того, чтобы совершенствовать свой образовательный уровень. Отраслевые, узкоспециализированные ведомства, которые не могут предложить молодым специалистам содержательной многопрофильной перспективной работы, заманивают их возможностью получить бесплатно высшее образование.

Молодежь, соглашаясь работать в министерстве за низкую заработную плату, рассматривает эту работу как дополнительную инвестицию в свое образование, как капиталовложение в свое будущее. Светлое будущее при этом рассматривается как последующее десантирование в коммерческую структуру.

Действительно, для получения приличной должности в частном секторе желательно иметь стаж работы в структурах государственного управления. Особенно ценен опыт работы в общеэкономических ведомствах. Студенты заинтересованы работать в государственных структурах во время учебы. По окончании вуза молодые люди получают вместе с дипломом необходимые стаж и опыт работы, а нередко и определенные знакомства и связи. По грубым оценкам наших собеседников, две трети молодых людей, приходящих на государственные должности, движимы именно этим мотивом.

Мотив второй: *стремление к власти и карьере*, то есть желание сделать карьеру государственного чиновника. Здесь не последнюю роль играет и простое стремление к власти, влиятельности. Этот мотив сильнее развит у немосквичей: возможность переезда в Москву, решение жилищных проблем. Именно эта категория молодежи имеет больше шансов задержаться и закрепиться в структурах госаппарата, хотя доля ее незначительна.

Продвижение по службе – один из важнейших принципов организации системы государственного управления и ее серьезный стимул. Однако ситуация во многом складывается аналогично найму: отсутствие четко работающих формализованных

процедур приводит к сильной зависимости служебной позиции того или иного сотрудника от отношения к нему руководства. Значение субъективного фактора достаточно велико. Наши собеседники считают такую практику нормальной и эффективной. "Здесь, как в семье, все на виду, – говорят они, – мы сами в состоянии определить, какой должности заслуживают наши сотрудники". Понятно, что такое положение делает карьерный рост непредсказуемым.

Можно выделить несколько вариантов продвижения молодежи по служебной лестнице: постепенный карьерный рост; скачкообразный карьерный рост; карьерный рост ограничен или отсутствует вовсе. Названные варианты можно встретить в одном и том же министерстве.

Постепенный карьерный рост предполагает продвижение по должностной лестнице по мере приобретения опыта государственной службы, конкретных знаний, определенного стажа работы. "Карьерный рост должен быть с низов, – считают руководители кадровых служб. – Руководитель должен прочувствовать всю служебную лестницу". Это идеальный вариант. Однако в настоящее время он характерен для стабильных коллективов, где руководство внимательно следит за продвижением молодежи, заботится о преемственности поколений. Такая ситуация наблюдалась как во вновь созданных структурах, так и в преобразованных старых, и зависит, прежде всего, от позиции и кадровой политики руководителя. "Очень важен для закрепления людей карьерный рост. Я всегда так выстраиваю штатное расписание, чтобы оставался люфт для продвижения. Когда люди приходят, я им говорю: все зависит от вас. Если вы проявите настойчивость, я это замечу. У нас идет постоянный рост", – рассказывал руководитель одного из департаментов в проблемном в кадровом отношении министерстве.

Скачкообразный карьерный рост – это быстрое продвижение с частой сменой должностей (например, за год человек проходит две–три позиции) или продвижение с перескакиванием через какие-нибудь должности. В последнее время такой вариант наиболее распространен из-за высокого оттока людей из государственных структур управления. С одной стороны, в министерствах высвобождаются вакансии, и на них не могут найти достойных претендентов. С другой стороны, руководство пытается задерживать молодых людей на государственной службе, продвигает в первую очередь именно их. "Для того чтобы задержать человека, идет неоправданный рост. Это способ сохранить людей. Нарушается стройная система продвижения. За год человек проходит путь от специалиста I категории до начальника отдела. Работу в министерстве используют как трамплин для дальнейшей карьеры".

По мнению работников кадровых служб многих министерств, складывается тревожная ситуация с продвижением по служебной лестнице. Низкая заработная плата привела, с одной стороны, к феминизации руководящих должностей, с другой – к резкому и не всегда оправданному их омолаживанию. И то и другое не способствует повышению качества принимаемых решений, так как карьерный рост происходит не органично, а скачками. Финансовая поддержка дома позволяет женщинам и студентам задерживаться в министерствах и продвигаться только потому, что нет достойных конкурентов.

Подобная ситуация более характерна для преобразованных старых структур общезакономерного профиля. Здесь идет быстрое освобождение вакансий, так как служба в ведомствах позволяет приобрести полезный опыт и квалификацию и затем найти более выгодную работу в бизнесе. Соответственно, есть возможности для быстрого продвижения остающихся сотрудников.

Карьерный рост ограничен или отсутствует вовсе – наиболее распространенная ситуация во всех министерствах. Молодых специалистов нанимают на низшие должности в государственный аппарат, и в течение года они дорастают до должности ведущего специалиста. Дальнейший рост зависит от политики конкретного руководителя департамента. Здесь возможны несколько вариантов.

1. Нередко "создается ситуация, когда все занято, а руководители не хотят отдавать хороших работников в другие департаменты на повышение". Встречались мнения, что "вырасти можно до определенной должности, дальше рост невозможен".

2. Многие руководители предпочитают свободные вакансии отдавать готовым проверенным специалистам со стороны, что лишает возможности работающих сотрудников продвижения по служебной лестнице.

3. Нередко все ключевые позиции в департаменте занимают доверенные лица руководителя департамента, работающие с ним с советских времен. Ни руководитель, ни его сотрудники не заинтересованы в нарушении сложившейся гармонии. Вероятность продвижения в таких коллективах для молодых специалистов практически нулевая. Руководители не интересуются карьерным ростом своих молодых сотрудников, что приводит к постоянному оттоку людей. "Это естественное обновление: одни ушли, другие пришли", – считают такие руководители. Продвижение здесь возможно только до позиции ведущего специалиста, затем человек уходит, на его место берется новый. В результате низшие должности отличаются большой текучестью кадров.

Таким образом, карьерное продвижение во многом зависит от позиции и воли руководителя департамента. Молодые руководители более склонны продвигать молодых специалистов по служебной лестнице, при этом "выдавливая" чиновников, работающих с советского времени. Руководители старшего поколения, напротив, предпочитают работать в сложившейся команде, зачастую препятствуя входу и карьерному росту молодежи. Здесь есть опасность упустить специалистов, пришедших на государственную службу ради карьерного продвижения.

Мотив третий: *на государственную службу устроиться легче, чем в частный сектор.* К сожалению, на государственную службу чаще идут молодые специалисты, обладающие ограниченным квалификационным потенциалом, которые не могут найти высокооплачиваемую работу. Есть случаи, когда такие сотрудники переходят в бизнес, но, не выдержав там испытательного срока, возвращаются обратно в министерство.

Заключение: уйти или остаться?

Мотивация поступления молодежи на государственную службу во многом предопределяет ее дальнейшее поведение и ориентации. По оценкам руководителей департаментов, большинство молодых специалистов (приблизительно 70%) стремятся приобрести здесь социальный и человеческий капитал: эта часть молодежи, в основном, приходит, чтобы уйти.

Молодые специалисты, готовые служить государству (этот "золотой фонд" составляет около трети), сталкиваются не только с проблемой крайне низкой заработной платы, но и с отсутствием прозрачных перспектив для дальнейшей карьеры. Во время интервью в одном и том же министерстве, но в разных департаментах мы обнаружили разные тенденции: постоянный отток кадров и стабильность на протяжении ряда лет. В первом случае молодых специалистов обвиняли в слабой подготовке и нежелании работать. Руководство проявляло безразличие и даже раздражение по отношению к своим молодым сотрудникам. Во втором департаменте мы увидели заботу руководителя о сотрудниках, внимание к их деятельности, постоянное продвижение по службе, поиск возможностей для усиления мотивации.

Связь между стабильностью коллектива и отношением руководителя департамента к своим подчиненным очевидна: «Люди, скорее всего, уйдут, если не затащит госслужба. Затянуть может, так как для многих важно ощущение власти, важность собственной персоны, а чтобы служба "затянула", необходима ясная перспектива, продвижение, карьера, зависящая от собственных усилий работника, а не от отношения к нему заботливого руководителя – "няни"».

Текучесть молодых кадров с низших должностей гораздо выше, чем с должностей начальников отделов и т.д. Однако реально ситуация с продвижением по служебной

лестнице молодых специалистов оставляет желать лучшего. Во многих министерствах для молодых специалистов есть возможности продвинуться только до должности главного специалиста. Далее все позиции прочно заняты людьми, работающими с советских времен. Часть этих сотрудников имеют высокую квалификацию, опыт работы на государственной службе. Доля их, к сожалению, не очень велика: большая часть сумела встроиться в другие системы, в частности в коммерческие. Большинство же сотрудников министерств, оставшихся работать с советского времени, – те, кто не сумел никуда больше устроиться или, в силу инерции, не захотел. Во многом они блокируют движение молодежи, вынуждая последнюю уходить в другие структуры. Система государственной службы обновляется очень медленно, при этом отмечается снижение профессионализма.

Проблема кадров в системе государственного управления осложняется снижением квалификационного потенциала как работающих сотрудников, так и вновь приходящих. Настораживает рост среди нанимаемых на государственную службу доли тех, кто движим мотивом "больше некуда идти".

Влияние старой советской культуры чиновничества остается достаточно сильным. Новый стиль работы и взаимоотношений на государственной службе, присущий демократической цивилизованной бюрократии, просматривается только на уровне отдельных представителей государственных чиновников, четко не обозначен, не является системным и общепринятым. Господство субъективизма в кадровой политике в системе управления государством настораживает, приводит к замкнутому кругу, разорвать который можно только кардинальными изменениями, формализацией процессов найма и продвижения. И тогда, возможно, появится шанс увидеть чиновников-профессионалов и новые времена.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Архангельская Н.* Стеклоанный потолок // Эксперт. 2003. 3 марта. № 8.
Беккер А. Ремонт аппарата // Ведомости. 2003. 6 марта.
Вестник РПЭИ. 2000. № 7.
Виноградова Е., Кириченко О., Кудюкин П. Государственная и муниципальная служба: с чем столкнется будущая реформа. Результаты пилотного социологического обследования. Московский центр Карнеги. М., 2000.
Гимпельсон В. Численность и состав российской бюрократии // Вопросы экономики. 2002. № 11.
Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. Институт социологии РАН. М., 2003.
Оболонский А.В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность // Общественные науки и современность. 2001. № 3.
Rauch J., Evans P. Bureacratic Structure and Bureacratic Performance in Less Developed Countries // Journal of Public Economics. 2000. № 75.