
КАРЬЕРНЫЕ ТРАЕКТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: ДВА ТИПА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ (на примере Новгородской области)*

А.А. Куракин

Кафедра экономической социологии
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Кочновский пр., 3, Москва, Россия, 125319

На примере одного из районов Новгородской области в статье показаны сценарии прихода новых сотрудников в районный и городской муниципалитеты, их трудовая мотивация и наиболее вероятные карьерные траектории. Автор утверждает, что на муниципальном уровне существуют отдельные карьерные лестницы для высшего управленческого звена и прочих сотрудников: для высших чинов характерна ступенчатая траектория, тогда как для рядовых сотрудников — челночная. Между этими двумя уровнями муниципальных служащих существует труднопреодолимая граница — препятствие для претворения в жизнь классических вебериянских черт «правильной» бюрократии: меритократического найма и продвижения сотрудников и предсказуемых долгосрочных карьерных лестниц.

Ключевые слова: муниципальные чиновники; карьерные лестницы; Новгородская область.

В данной статье на примере одного из районов Новгородской области описываются особенности карьерных траекторий муниципальных чиновников. Этот социальный слой представляет собой интересный объект исследования, так как, на первый взгляд, находится где-то посередине между основной массой наемных работников и элитами (в бизнесе, госслужбе), трудовая жизнь которых протекает в совершенно разных измерениях.

С одной стороны, муниципальные чиновники представляют собой органы власти, которые в народе считаются «хлебным местом», а занимающие в них должности — людьми непростыми. С другой стороны, муниципальные чиновники являются низовым и самым массовым слоем российского чиновничества. Итак, попробуем решить следующие задачи: 1) показать, каким образом устроено продвижение по службе внутри администрации, т.е. что нужно, чтобы выбиться в начальники на муниципальном уровне; 2) очертить основные пути, которые приводят людей на работу в администрацию, а также охарактеризовать самих этих людей; 3) рассмотреть особенности их трудовой мотивации.

Следует сразу оговориться, что использованный метод сбора эмпирических данных — неформализованные интервью — не позволяет делать обобщений, по-

* Статья написана по материалам проекта «Мировоззрение государственных и муниципальных служащих Российской Федерации: профессиональная этика, политические воззрения, особенности взаимодействия с центральной властью и местным населением», полевая часть которого была проведена коллективом РАНХиГС летом 2012 г. в нескольких регионах России.

этому все классификации, приводимые ниже, нельзя рассматривать как статистические феномены. Наша задача состояла в том, чтобы получить по возможности полные и логически непротиворечивые классификации, которые могут служить инструментами (одними из многих) для интерпретации полученных данных (в том числе и количественных). Собственно, собранные интервью и послужили основным источником классификаций. В качестве респондентов отбирались чиновники трех уровней: 1) районной администрации, 2) городской администрации и 3) сельских муниципальных образований. Интервью проводились с мужчинами и женщинами разного возраста. Всего было взято 20 интервью.

Кратко опишем тот контекст, в котором проводились интервью в выбранном для исследования районе Новгородской области: здесь проживает около 50 тысяч человек, при этом порядка 34 тысяч живет в административном центре. Всего в районе насчитывается 290 сельских населенных пунктов, причем сельские администрации подверглись укрупнению из-за малонаселенности поселений.

Главное предприятие района — авиационный ремонтный завод, есть и довольно крупное приборостроительное предприятие. В районе действует несколько предприятий по переработке молока, мяса и рыбы, что обусловлено характером сельского хозяйства, которое специализируется на мясомолочном животноводстве и рыболовстве. Сельское хозяйство представлено главным образом сельскохозяйственными предприятиями (СПК, ООО, ЗАО), фермерских хозяйств крайне мало. В области и районе относительно новые руководители: в Новгородской области нынешний губернатор С.Г. Митин вступил в должность в 2007 г., сменив «долгожителя» М.М. Прусака, руководившего областью с 1991 г. В районе также новый глава, вступивший в должность в 2009 г.

Ситуация, в которую попали члены исследовательского коллектива, обладала рядом особенностей, которые отличают чиновничество районного уровня (муниципалов) от уровня области (госслужащих). Прежде всего, существенную роль в нашем случае сыграло то, что мы написали просьбу о содействии губернатору области и получили добро, что для нижестоящих чиновников является прямым указанием оказывать «подателю сей грамоты» всяческую помощь. Подобной «охранной грамотой» можно заручиться и на областном уровне, однако отличия от этого не исчезнут.

Разительно отличается общий антураж чиновничьего бытования, и главная причина — уровень властной иерархии. Здесь важны две оппозиции: (1) область и район, (2) муниципальный и государственный служащий. Во-первых, в здание администрации района и города абсолютно свободный вход: охраны не заметно, паспортные данные никто не записывает и вообще никто никаких документов не проверяет и не спрашивает, кто ты такой и зачем пришел; здание полупустое. В противоположность формализму областных чиновников здесь явно ощущалась неформальность общения: куратор (работник областной администрации), которая подбирала респондентов, была не прочь поболтать в перерывах за чашкой чая о том о сем.

Также запомнилось практически полное отсутствие отказов от интервью, что подчеркивает доброжелательное отношение куратора и большинства респондентов

(если бы отказов не было вообще, это было бы несколько подозрительно). Такую ситуацию мы объясняем, во-первых, согласием губернатора на проведение исследования, во-вторых, более низким уровнем иерархии респондентов по сравнению с областным уровнем (в нашем случае это район и муниципальные служащие).

Теперь перейдем собственно к нашей теме — карьере муниципальных служащих. И здесь нам необходима какая-то точка соотнесения, с чем можно было бы сопоставить наши эмпирические данные.

Наилучшим вариантом является классическая теория бюрократии М. Вебера, в которой немало говорится о карьере чиновника. Идеально-типическую карьеру чиновника можно вычленил из анализа Вебером сущности бюрократии (опять же идеально-типической) [14].

«Правильная» карьера чиновника должна направляться двумя важнейшими чертами бюрократической системы: меритократизмом и предсказуемыми карьерными лестницами. Меритократизм — власть лучших, следовательно, меритократическая система устроена таким образом, чтобы наиболее достойные занимали наилучшие позиции в общественном разделении труда. Применительно к бюрократической системе это означает наем работников согласно их квалификации, на конкурсной, соревновательной основе. Здесь отсутствуют кумовство, блат и прочие атрибуты нечестной конкуренции. В результате чиновничьи должности достаются наиболее пригодным кандидатам в результате беспристрастной оценки в виде формализованного экзамена.

Предсказуемые карьерные лестницы означают, что, попав в аппарат, чиновник-новичок может составить достаточно долгосрочный жизненный план, связанный с трудовой деятельностью. Он может просчитать, что при надлежащем исполнении своих должностных обязанностей будет повышен через определенное время, причем не за какие-то выдающиеся заслуги, а, как в армии, — за выслугу лет. Повышение в должности, в свою очередь, означает более высокий статус и материальное вознаграждение.

Почему эти две черты так важны для нормального функционирования бюрократической системы?

Меритократизм и предсказуемые карьерные лестницы — условия бесперебойной работы бюрократической машины. Меритократизм, во-первых, является залогом главенства формальных процедур, что является «сердцем» любой бюрократической организации. Во-вторых, он укрепляет корпоративный дух, чувство солидарности чиновников (в противном случае коллектив бы делился на простых и блатных). Предсказуемые и прозрачные карьерные лестницы также способствуют корпоративной сплоченности, так как причины повышения того или иного сотрудника всем понятны и ожидаемы. Также они стимулируют повышение квалификации, которая является важным фактором служебного повышения. Наконец, понятные и просчитываемые карьерные перспективы могут служить барьером для коррупционных действий: здесь краткосрочная нажива от коррупции вступает в конфликт с долгосрочными планами работы в организации.

Важность этих двух черт бюрократической организации — меритократического найма работников и предсказуемости карьеры — для экономического роста

страны была эмпирически показана П. Эвансом и Д. Раухом [8]. Они даже ввели специальный термин — степень «веберианизации» государственной бюрократии, под которой понимается соответствие реально функционирующего государственного аппарата двум чертам веберовской идеально-типической бюрократии: меритократическому найму и предсказуемости карьеры.

Степень «веберианизации» Эванс и Раух оценивали на основе анкетного опроса экспертов, специализирующихся на той или иной развивающейся стране (развитые страны авторы не анализировали, опасаясь незначительного разброса данных). Всего было взято 35 развивающихся стран в период 1970—1990-х гг. Эти данные, т.е. положение той или иной страны на шкале «веберианизации», авторы сопоставили с темпами их экономического роста и пришли к выводу, что веберовские критерии бюрократии не утратили свое значение и по-прежнему являются важным фактором, положительно влияющим на экономический рост.

Полученные данные также говорят о том, что устройство и функционирование бюрократии может существенно варьировать от страны к стране. На наш взгляд, и внутри страны управленческая машина может иметь существенные вариации, например, если сравнить федеральный, областной, районный и поселковый уровни. Мы остановимся на уровне района и покажем структурную специфику его бюрократического аппарата. В качестве отправной точки возьмем описанную выше идеально-типическую карьеру чиновника и покажем отличия эмпирически наблюдаемого бюрократического устройства от модели Вебера. Вполне вероятно, наблюдаемая в районе модель справедлива и для более высоких уровней иерархии.

Итак, идеально-типическая карьера чиновника: постепенный переход от низшего уровня должностной иерархии к высшему. Конечно, не всякий солдат непременно становится генералом и в веберовской модели, однако, во-первых, такую возможность имеют все; во-вторых (и это наиболее существенно), каждый чиновник может примерно просчитать свои шансы достичь той или иной позиции, причем принцип меритократии главенствует и здесь (а не только при приеме на работу). Безусловно, на каждую позицию могут претендовать кандидаты как из числа работников организации, так и извне, но работники организации имеют возможность честно конкурировать за эти места с внешними кандидатами.

Обнаруженные нами в ходе интервью эмпирические свидетельства с неизбежностью показывают отклонения от идеальной модели. Мы наталкиваемся на постоянные перегородки, отделяющие одну категорию чиновников от другой.

Не все эти перегородки сказываются на карьерных перспективах (как, например, поколенческий водораздел), но некоторые оказывают на них существенное влияние. На муниципальном уровне мы имеем не единое поле карьерных возможностей для всех членов организации, а два сектора должностных позиций и, соответственно, две категории служащих, причем каждая претендует на свой сектор должностных позиций. Последние можно условно разделить на высшие и низшие управленческие позиции: на районном уровне к высшим относится глава и его заместители, которые составляют его «команду», все остальные позиции — условно низшие должностные.

Между этими двумя типами существует практически непроницаемая перегородка, поэтому максимум, на что может рассчитывать служащий, пришедший на самую низкую позицию в иерархии районной бюрократии, — это начальник отдела (комитета). Конечно, исключения бывают везде и всегда, но мы сейчас говорим о принципе, а не о несистематических отклонениях от него.

На высшие должностные позиции часто приходят люди со стороны. Во-первых, это связано с тем, что глава района — должность выборная. В России частенько выборность не сильно отличается от назначения, но формально выборы проводятся (при условии, что глава не избирается из состава депутатов местной думы — в этом случае прямые выборы не проводятся).

Избранный глава, как правило, приводит на ключевые позиции заместителей своих людей, что является вполне нормальной мировой практикой (как на уровне генерального директора коммерческой фирмы, так и на уровне президента страны). Так, не столь давно в районе сменился глава (причем по тону высказываний респондентов можно подумать, что речь идет о назначении, а не о выборах), который привел с собой новых заместителей (впрочем, часть заместителей бывшего главы района сохранили свои должности). Во-вторых, дефицит квалифицированных кадров на районном уровне не позволяет назначать/избирать на эту должность специалистов — это обстоятельство объясняет то, что высшие руководители районного и городского уровней столь часто «кочуют» из района в район.

В результате мы имеем двухуровневую структуру районного чиновничества — «параллельные» карьерные лестницы для высших и низших чиновников: если низшие упираются в карьерный потолок, то высшие приходят со стороны и начинают карьеру в районе уже с высоких должностных позиций, «выше» указанной перегородки. Возможно, эта модель справедлива лишь для муниципального уровня, однако в качестве рабочей гипотезы можно предположить, что эта структура характерна и для государственных служащих.

К каким последствиям ведет такая двухуровневая структура? Очевидное ее последствие — ограничение карьерных траекторий сотрудников: оно снижает мотивацию чиновников, которые видят невозможность (с определенного уровня) дальнейшего карьерного роста.

Это обстоятельство усугубляется и тем, что карьерное продвижение на уровне районных муниципальных служащих крайне медленно (существенно медленнее, чем, например, для перспективных работников коммерческих структур). Чаще всего повышение связано с уходом на пенсию (или по состоянию здоровья) чиновника, занимавшего позицию. Конечно, возможен и добровольный уход, но, по словам респондентов, такое бывает нечасто: *«И: Карьеру здесь сделать трудно? Р: Нормальная карьера тут, я считаю. Может быть, это карьера. Я как-то про карьеру никогда не думаю. И: Она идет долго или можно быстро подняться до заместителя главы района? Глядя на коллег... Р: С нашего комитета я не знаю, кто тут может быть. У нас нет таких случаев с нашими. И: Они быстро по службе растут или медленно, всю жизнь на одном месте? Р: На одном месте — в основном*

так и получается, наверное. Просто где возможности у зама главы, сколько их здесь — немного. А сколько муниципальных служащих? Много. Поэтому такого большого роста нет. Но все равно сначала у нас бывает ведущий специалист, потом главный специалист. Он может дорасти до заведующего, начальника отдела. Рост в самом комитете. Есть у нас подразделения в комитете, поэтому там тоже есть возможность роста».

Иными словами, карьерный рост замыкается на комитете, да и тот происходит, в основном, в связи с естественным выбытием старых кадров. А если учесть, что на муниципальную службу нечасто приходят 18-летние люди, то работа в каком-либо отделе или комитете может составлять финальный аккорд трудовой биографии чиновника. Вот конкретный пример передвижений по служебной лестнице в одном из комитетов: *«И: Людей увольняют? Уходят сами часто? Р: Нет. Мне кажется, не так часто. У нас в комитете, допустим, есть уровни образования: дошкольное, начальное, основное. И вот у нас один специалист, сначала она методистом по дошкольному; потом она стала начальное курировать образование; потом — основное среднее. И: Это считается повышением? Р: Да. Получается, что в комитете рост произошел, карьерный рост. Какое-то время она была тоже замом, потому что у нас была возможность ставить два зама председателю. Потом сократили опять штатное расписание, все сокращается финансирование. Мы тоже стараемся сокращать неэффективные расходы всякие, и поэтому опять оно уменьшилось, но начальником отдела все равно осталась. Вот так».*

Второе следствие двухуровневой системы — разрушение корпоративной солидарности муниципальных чиновников. И дело здесь не в выборности главы и не в том, что новый глава вводит в аппарат своих людей (это естественно и даже желательно). Дело именно в непреодолимой перегородке, мешающей местным низовым чиновникам достигать высоких должностных позиций и конкурировать с «варягами» за должностные кресла. Еще раз оговоримся, что непреодолимость этой перегородки является скорее модельным допущением, чем непреложным эмпирическим фактом.

Данная структура имеет не прямые аналогии из мира бизнеса. Широко известно разделение на первичный и вторичный рынки труда [9]: первый — рынок привилегированной рабочей силы, с высокими зарплатами, льготами, условиями труда, перспективами роста; второй — антипод первичного. Иными словами, мы имеем стратификацию рабочей силы на привилегированную и депривилегированную группы, и переход между этими стратами крайне затруднен. Аналогия здесь, конечно, не прямая, так как деление на первичный и вторичный рынки труда затрагивает всю иерархию организации, а в нашем случае граница проходит четко по самой иерархии.

Двухуровневая организация районной администрации диктует и разные карьерные траектории для представителей высшего и низшего уровней. В принципе карьерные траектории представителей высшего и низшего звена могут совпадать, если они всю жизнь проработали в одной администрации. Однако мы рассмотрим случаи смены рабочих мест — карьеру высшего звена будем называть ступенчатой, карьеру низшего звена — челночной.

Начнем с чиновников низшего звена. Единственный вариант смены работы для них — уйти в коммерческий или государственный сектор (мы не рассматриваем здесь самозанятость, чтобы не увязнуть в детализации), причем, скорее всего, они попадут на такую же непривилегированную позицию, что и на муниципальной службе. Вероятность продвинуться наверх в коммерческих структурах невелика, так что единственный вариант для них — курсировать между муниципальной службой и бизнесом, меняя рабочие места примерно одного порядка (разница в зарплатах может быть существенной, но мы говорим именно о позициях в должностной иерархии), поэтому такую смену рабочих мест мы назвали челночной.

Характерной чертой ступенчатой карьеры является возможность с каждой новой сменой работы повышать свою позицию в иерархии и, соответственно, доходы. Ступенчатая карьера высшего звена муниципальной бюрократии может содержать следующие переходы: между бизнесом и муниципальной службой, между районами, из района (города) в область (из муниципальной на государственную службу).

Приведем пример одной такой карьеры. Заместитель главы района 25 лет отслужил в органах внутренних дел, полковник милиции. В 45 лет увольняется из органов с расчетом, что в таком возрасте он еще будет востребован на гражданской работе. Ему предложили стать заместителем главы муниципального района (не того, в котором он сейчас работает, но в той же области). Затем хотели перевести работать в областную администрацию, но он отказался. Перешел работать на птицефабрику, но по семейным обстоятельствам ушел оттуда через два месяца. Потом год работал директором базы отдыха. Наконец, узнал о вакансии в этом районе (его предшественник ушел в бизнес), его пригласили, он прошел собеседование с главой и сейчас здесь работает.

Из этого примера видно, как легко меняют места работы и сферы (муниципальная служба и бизнес) руководители начиная с определенного уровня. Попадая туда, волей-неволей набираешь множество связей и знакомств с представителями бизнеса, которые могут переманить толкового организатора к себе.

Практикам найма чиновников в российском контексте было посвящено немного исследований. В частности, в работе Г.А. Монусовой на основе неформализованных интервью с госслужащими (часть которых составили кадровики) изучаются технологии поиска сотрудников и отбора кадров [6]. Однако, во-первых, основным объектом исследования здесь является молодежь; во-вторых, речь идет о госслужбе, а не о муниципальной (разница между этими двумя уровнями довольно существенная); наконец, эмпирические данные для этой статьи были собраны в 2001—2002 гг., т.е. в начале построения В.В. Путиным нового государственного аппарата.

Конкурсный состязательный набор персонала, характерный для идеально-типической модели бюрократии, в нашем случае заменяется наймом сотрудников по социальным сетям или институциональным связям. В случае районной администрации эти два канала используются не в последнюю очередь из-за нехватки кадров, когда о каком-либо конкурсе на рабочие места говорить не приходится.

Набор по социальным сетям — классический пример использования социального капитала [1; 4] при трудоустройстве, когда личные связи (как сильные, так и слабые) [2] заменяют собой формальные каналы получения рабочих мест. Вот, например, как нашла работу в администрации юрист: «*Р: Два года я сидела в отпуске в декретном, потом вышла на работу, ну, скучно дома сидеть. Потом есть возможность оставить ее с моей мамой — почему бы и нет? Я вышла на работу, и вот подвернулся такой случай: предложил мне бывший глава, ну, юрист он городского поселения. Ну, я согласилась, тем более, зарплата в два раза больше, почему нет? Ну, перешла, три года уже работаю здесь. И: А как Вы думаете, почему он Вам предложил? Р: Знакомый общий. Р: В то время военкомом был «Имярек», и они с ним как-то вместе по службе пересекались. То есть «Имярек2» был неплохого мнения, видимо, обо мне как о специалисте, он ему порекомендовал, а глава со мной побеседовал и принял решение, что я ему подхожу». Такие практики были характерны и для российской госслужбы начала XXI в. [6].*

Набор по институциональным связям — этот тип найма характеризуется не только личным знакомством с кандидатом (что, как правило, имеет место и здесь), но и родственной сферой деятельности. Классическим примером может служить сфера образования, где учителя и директора школ и детских садов стабильно мигрируют в управляющие структуры, т.е. в районную администрацию. Приведем отрывок беседы с заместителем председателя комитета по образованию района: «*И: Есть проблемы с недостатком кадров? Выбывших есть кому сменить? Р: Есть. У нас резерв руководящих кадров есть. Кадрами у нас занимается в комитете по образованию женщина. Она уже в возрасте, конечно, но она ранее работала в Батецком районе заведующей отделом образования. Поэтому она эту всю работу знает отлично, и четко организовано, все по полочкам разложено. Резерв планируется, обучается резерв. Тоже когда мы на менеджмент обучали всех руководителей, в том числе и в перспективе тех, кто будет. Поэтому в каждой школе есть тоже проученные люди, которые могут заменить руководителя, вышедшего на пенсию, может, сейчас тоже много пенсионеров. И: Откуда к вам приходят в основном служащие? Р: В основном из образовательных учреждений, конечно, наших. Кадры, которые мы уже знаем, проверенные, свои кадры, руководители».*

Трудовая биография самого респондента подтверждает эту преемственность между образовательными учреждениями и управлением образования: «*Специальность у меня учитель математики и физики. И пришла работать в свою родную школу сельскую учителем математики и заместителем директора по воспитательной работе какое-то продолжительное время. Потом, вот председатель комитета, она была директором школы, сейчас она председатель нашего комитета по образованию, а я стала директором школы. Пробывла там, наверное, года два, даже поменьше директором школы, и она пригласила меня на работу».*

Действительно, здесь задействованы как институциональные, так и личные (сетевые) каналы найма сотрудников. Трудоустройство произошло через бывшего директора школы, чье место респондент заняла после того, как та перешла в районную администрацию и потянула за собой людей, которых лично знала и доверяла.

Так происходит не во всех комитетах, но, помимо образования, можно выделить, например, комитет по спорту или по делам молодежи, куда тоже приходят люди из определенных сфер, причем зачастую по личным связям, т.е. по предыдущему опыту совместной работы с представителями районной администрации, которые их рекрутируют на муниципальную работу. Как правило, в этом случае на муниципальные должности приходят уже опытные сотрудники, знающие сферу своей ответственности, хоть и не имевшие непосредственного опыта работы чиновником. Муниципальная работа для них, как правило, является завершающим этапом их трудовой деятельности.

Какова «классическая» мотивация муниципальных служащих? Почему люди выбирают именно этот сектор, предпочтя его работе, например, на частных предприятиях или в бюджетных учреждениях? Можно выделить два мотива такого выбора, где ключевым словом будет слово «гарантированность».

Гарантированность и стабильность рабочего места, зарплаты, условий труда. Так, согласно Р. Мертону, «бюрократия стремится к максимальным гарантиям профессиональной безопасности» [5. С. 325]. Эта стабильность была главным объяснением наших респондентов при ответе на вопрос о причинах выбора муниципальной службы. Безусловно, респонденты зачастую стремятся рационализировать свои прошлые поступки и выбор, однако характер этой рационализации также о многом говорит: респонденты ищут наиболее убедительный аргумент и находят его в стабильности и гарантированности.

Гарантированное продвижение по служебной лестнице. Тот же Мертон пишет: «жизнь должностного лица планируется для него желанием «сделать карьеру», то есть добиться более высокого положения, пенсий, возрастающей оплаты труда и т.д., причем все это призвано обеспечить стимулы для дисциплинированного поведения и конформистского отношения к служебным правилам» [5. С. 330]. Это продвижение редко бывает стремительным, так что надежда сделать быструю карьеру в государственном учреждении довольно сомнительна, однако в данном случае важна не скорость, а неотвратимость повышения (пусть и за выслугу лет).

Г.А. Монусова выделяет следующие мотивы молодежи, идущей на госслужбу [6. С. 66—69]: «приобретение и накопление человеческого и социального капитала для его последующей „продажи“ в частный сектор (отложенное вознаграждение)»; стремление к власти и карьере; «на государственную службу устроиться легче, чем в частный сектор». Лишь третий мотив актуален в случае муниципальной службы.

Анализ проведенных интервью показал три аспекта мотивации ухода на муниципальную службу.

Во-первых, классические мотивы являются одними из наиболее часто упоминаемых.

Во-вторых, нам представляется абсолютно оправданным недоверие, высказанное И. Шмерлиной по поводу психологических объяснений феномена бюрократа, чиновника [7]: выражение «чиновник начинается с детства» не имеет ничего общего с тем эмпирическим материалом, которое собрала наша группа в ходе полевых работ. Уж слишком это разные люди, пришедшие из разной социальной среды, да и дороги, приведшие их в районную и городскую администрацию, настолько различны, что редуцировать их якобы «чиновничью природу» к детским

фрустрациям и комплексам представляется ничем не оправданной натяжкой. Вполне возможно, что на более высоком уровне властной иерархии мы обнаружим больше сходств среди «обитателей» этих высоких этажей, и тогда появятся некоторые основания говорить о более-менее единообразном психологическом типе. Однако на муниципальном уровне таких оснований практически нет.

В-третьих, интервью позволяют выделить ряд (конечно, он неполон) мотивационных типов, определяющих причины прихода на муниципальную службу. Очевидно, что на основе интервью мы не можем судить о степени распространенности этих типов и оценивать, какой путь на муниципальную службу является типичным, а какой маргинальным, однако интервью позволяют нам уловить мотивацию и понять, что стоит за тем или иным изменением в трудовой биографии респондента.

Итак, возможны четыре типа мотивации при выборе муниципальной службы: 1) зарплата и льготы, 2) вынужденная занятость, 3) переход по профессиональной линии и 4) рациональная «миграция» высших руководителей.

Тип 1: зарплата и льготы. Как это ни странно, но в ряде случаев респонденты прямо говорили, что уровень зарплат в сравнении с альтернативами в малом городе явился основной причиной перехода на муниципальную службу: «*Единственное, что меня здесь привлекло, это зарплата в два раза больше, чем в военкомате, ну, и вот эти деньги на лечение, оздоровление, все*».

Тип 2: вынужденная занятость. Довольно часто оказывалось, что респонденты устраивались в администрацию из-за проблем с работой или неурядиц в личной жизни. Например, в администрации может оказаться профессиональная массажистка, которая надорвала здоровье на своей работе. Или человека бросила жена, так как он пропал на работе в Москве, оставив ему ребенка, он вынужден вернуться домой и пойти работать в администрацию. Таким образом, районную администрацию в некоторых случаях можно рассматривать как своего рода бухту, где можно переждать тяжелые времена или остаться в ней навсегда. К похожему выводу пришла Г.А. Монусова, изучавшая механизмы приема на работу в госсектор в начале 2000-х гг. [6].

Тип 3: переход по профессиональной линии. Этот мотив был описан выше (наем сотрудников через институциональные связи), однако собственно мотива перехода мы не касались. В приведенном ниже отрывке этот мотив довольно расплывчат, поэтому мы приводим такую пространную цитату из интервью: «*И: Как вы считаете, почему люди идут на государственную, муниципальную службу. Ведь уровень, допустим, зарплаты чиновников, если сравнивать с частным сектором, с бизнесом, он, скорее всего, ниже, а квалификация порой требуется не ниже. Почему тогда кто-то идет на муниципальную службу, а не работает в бизнесе? Р: Может быть, кому-то нравится эта работа, считает, что она престижна, кто-то так думает... Кто-то просто хочет, как я, расширить возможности для своего развития в том числе, для общения... Интересная работа, нравится. Наверное, так. Кто-то просто другой работы не может найти и работает тут и говорит: «Буду работать здесь, потому что, куда я еще пойду? Хорошо, что есть вот такая работа». И: Если непосредственно взять ваш комитет, то туда идут люди из школ или из детских садов, и они ведь, скорее все-*

го, как и вы, проигрывают по зарплате, но все равно идут. Р: Да, проигрывают. И: Как бы вы оценили их мотивы — почему они решают перейти сюда? Р: Другой уровень работы получается. Там он работал с коллективом, а здесь он будет работать уже с руководителями. Опять, возможности для приложения своих умений и навыков увеличиваются. Он может применить свои способности в другом коллективе, в том числе развивая свои какие-то способности. Непонятно? Ну, он получает удовлетворение от нового уровня деятельности. Этот уровень выше, чем в образовательном учреждении, поэтому выше и уровень общения. Он уже общается и с образовательными учреждениями, кстати, и с администрацией муниципального района напрямую, и с комитетом области нашего образования. Наверное, расширяется круг его взаимодействия».

Тип 4: рациональная «миграция» высших руководителей. Здесь на первом месте стоит рациональный расчет своих перспектив при переходе на другое рабочее место. Не исключены и социальные связи: так, новый глава района, в прошлом бизнесмен, перетащил за собой ряд заместителей из бизнеса. В данном случае переход на муниципальную службу из бизнеса или с такой же муниципальной должности в другом районе является частью описанной выше ступенчатой карьеры высших чиновников.

Итак, карьерные траектории муниципальных чиновников кардинально различаются в зависимости от позиции в административной иерархии, которая представляет собой двухуровневую систему с практически непроницаемой перегородкой. По нашим оценкам, эта перегородка проходит по уровню заместителя главы администрации. Карьерную траекторию высших чинов мы условно назвали ступенчатой — ее отличает возможность с каждой новой сменой рабочего места повышать свою позицию в иерархии. Для низших чинов муниципалитетов характерна челночная карьера, при которой смена рабочего места не предполагает повышения в административной иерархии. Практики найма на работу в муниципалитет, как правило, сводятся к найму по сетевым и/или институциональным связям, что свойственно как для низших, так и для высших чинов.

Что касается трудовой мотивации, то для низших чинов характерен материальный фактор и вынужденная занятость, при которой работа в местной администрации становится неким пристанищем, где можно переждать трудные времена. Переход по профессиональной линии характерен для начальников отделов/департаментов и, как правило, служит для них финальным аккордом трудовой биографии. Главы и их заместители наиболее свободны в построении карьерных траекторий и могут относительно легко менять рабочие места и даже сферы занятости.

В итоге муниципалитеты не могут обеспечить карьерный рост сотрудников, начинающих свою работу с нижних этажей иерархии. В какой-то момент даже наиболее способный и амбициозный сотрудник упрется в непреодолимый потолок. Пути, которые приводят рядовых сотрудников в муниципалитет, крайне разнообразны и зачастую вызваны безысходностью. При этом «новобранцы», имеющие самое разнообразное образование и жизненный опыт, сталкиваются с весьма специфической деятельностью, осложняемой все растущим валом отчетностей для вышестоящих органов. Высшие чины представляют собой «импортный товар», завезенный из других районов и даже областей, или пришедших из других сфер (нередко из бизнеса).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бурдые П.* Формы капитала // *Западная экономическая социология. Хрестоматия современной классики.* — М.: РОССПЭН, 2004.
- [2] *Грановеттер М.* Сила слабых связей // *Экономическая социология.* — 2009. — № 4.
- [3] *Колташов В.Г.* Эрос и бюрократия. Секс в жизни российских чиновников. — М.: Ком-Книга, 2007.
- [4] *Коулман Дж.* Капитал социальный и человеческий // *Общественные науки и современность.* — 2001. — № 3.
- [5] *Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура. — М.: АСТ, 2006.
- [6] *Монусова Г.А.* Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // *Общественные науки и современность.* — 2004. — № 3.
- [7] *Шмерлина И.А.* «Кодекс чести» российского чиновника: наброски к программе эмпирического исследования // *Вестник РУДН. Серия «Социология».* — 2012. — № 4.
- [8] *Эванс П., Раух Дж.* Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберизации» государственного аппарата на экономический рост // *Анализ рынков в современной экономической социологии.* — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
- [9] *Doeringer P., Piore M.* Internal Labor Markets and Manpower Analysis. — Lexington: Heath Lexington Books, 1971.
- [10] *Ellickson M.* Determinants of Job Satisfaction of Municipal Government Employees // *Public Personnel Management.* — 2002. — № 3.
- [11] *Gordon V., Osgood J., Phillips J.* Municipal Clerks: Examining a Model of Job Satisfaction // *Public personnel management.* — 2010. — № 4.
- [12] *Gordon V.* Exploring the Job Satisfaction of Municipal Clerks // *Review of Public Personnel Administration.* — 2011. — № 2.
- [13] *Lewis G., Frank S.* Who Wants to Work for the Government? // *Public Administration Review.* — 2002. — № 4.
- [14] *Weber M.* Economy and Society. — Berkeley: University of California Press, 1978.

CAREER TRAJECTORIES OF MUNICIPAL SERVANTS: TWO TYPES OF PROFESSIONAL MOBILITY (case study in Novgorod region)

A.A. Kurakin

Department of Economic Sociology
National Research University — Higher School of Economics
Kochnovskiy pr., 3, Moscow, Russia, 125319

The case study of a district in the Novgorod region shows some scenarios of recruiting new employees in the district and town municipalities, their work motivation and the most plausible career trajectories. The author argues that on the municipal level (district or its administrative center) there are parallel career ladders for the top-ranked municipal clerks and for the rest of the municipal staff: the career trajectory of the high-ranked clerks can be described as a step-by-step trajectory, while the one of the lower-ranked employees — as a shuttle trajectory. There is an almost insurmountable border line between these two levels of municipal hierarchy, an obstacle for implementing the classical Weberian characteristics of “proper” bureaucracy: meritocratic recruitment and workers’ promotion and predictable long-term career ladders.

Key words: municipal servants; career ladders; Novgorod region.

REFERENCES

- [1] *Bourdieu P.* Formy kapitala // Zapadnaja jekonomicheskaja sociologija. Hrestomatija sovremennoj klassiki. — M.: ROSSPJeN, 2004.
- [2] *Granovetter M.* Sila slabyh svjazej // Jekonomicheskaja sociologija. — 2009. — № 4.
- [3] *Koltashov V.G.* Eros i bjurokratija. Seks v zhizni rossijskih chinovnikov. — M.: KomKniga, 2007.
- [4] *Coleman J.* Kapital social'nyj i chelovecheskij // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. — 2001. — № 3.
- [5] *Merton R.* Social'naja teorija i social'naja struktura. — M.: AST, 2006.
- [6] *Monusova G.A.* Kak stanovjatsja chinovnikami i prodvigajutsja po sluzhbe // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. — 2004. — № 3.
- [7] *Shmerlina I.A.* «Kodeks chesti» rossijskogo chinovnika: nabroski k programme jempiricheskogo issledovanija // Vestnik RUDN. Serija «Sociologija». — 2012. — № 4.
- [8] *Evans P., Rauch J.* Bjurokratija i jekonomicheskij rost: mezhsranovoj analiz vozdeystvija «veberianizacii» gosudarstvennogo apparata na jekonomicheskij rost // Analiz rynkov v sovremennoj jekonomicheskij sociologii. — M.: GU-VShJe, 2007.