М. Унт

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГРУППЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НЕФОРМАЛЬНЫЕ СЕТИ ИЛИ ОТКРЫТЫЙ ПРОЦЕСС ПРИЕМА НА РАБОТУ?

Страны, переживающие переходный период, представляют собой уникальный случай в мировой практике, поскольку происходящие в них изменения затронули сразу три сферы: политическую, экономическую и социальную (Offe 1996). Процесс формирования новых политических и экономических институтов на фоне массового перераспределения государственных активов создал благоприятные условия для административной коррупции. Одна из проблем, возникших в этой связи - это борьба с коррупцией в секторе государственного управления. С точки зрения демократического развития, центральной задачей является создание функциональной государственной службы: прием на работу государственных служащих должен основываться на принципах меритократии и беспристрастности. В данной статье представлена теоретическая основа и схема анализа формирования профессиональной группы государственных служащих и ее политического нейтралитета. При этом акцент делается преимущественно на аналитических схемах, поскольку работа над проектом на момент написания текста еще не была закончена.

Общие сведения

Эстония вновь обрела независимость в 1991 г. В 1992 г. состоялись первые парламентские и президентские выборы, в результате которых большинство мест в правительстве получила либерально-реформистская партия Исамаа (Isamaa). Основное расхождение между правительством и оппозицией заключалось не в степени приверженности левым или правым взглядам, а в степени готовно-

сти к проведению решительных экономических и политических реформ. Когда к власти пришло первое демократическое правительство, экономическая ситуация была крайне тяжелой: резкий экономический спад, гиперинфляция, продовольственные талоны, недостаток топлива. Одним из первых шагов, предпринятых в финансово-экономической сфере, стала денежная реформа. Эстонское правительство выбрало путь максимальной либерализации: без тарифов, без субсидий, без регулируемых цен (за исключением государственных ограничений на оплату электричества и воды, медицинского обслуживания и почтовых услуг), без квот и экстенсивного перераспределения доходов (Laurstin et al 1997). Следую-щим важным шагом было восстановление прав собственности и приватизация. Вслед за маломасштабной приватизацией последовала реализация крупномасштабной приватизационной программы, основанной на аукционных продажах (аналогично Венгрии). В результате быстротечных реформ падение жизненного уровня населения в 1992-1993 гг. достигло критической отметки, однако с 1994 г. он начал расти. Появились первые признаки увеличения ВНП и постепенного снижения инфляции.

Несмотря па международное признание достигнутых в ходе реализации либеральной экономической политики результатов, они не получили общественной поддержки в самой Эстонии. Правительство было ориентировано на положительную оценку своей деятельности за рубежом, но оказалось не в состоянии установить взаимопонимание с общественностью в собственной стране. Причины негативной эмоциональной реакции населения были вызваны неопределенностью рынка труда, растущими ценами на жилье, продукты питания и повседневные услуги, а также резким возрастанием неравенства, особенно в поколенческом разрезе.

Согласно данным ряда международных опросов, Эстония имеет статус одной из наименее коррумпированных постсоциалистических стран (Commission of the European Communities, 2002 Regular Report; Transparency International Survey). Так, в рейтинге наименее коррумпированных стран, составленном по данным проведенного в 1998 г. открытого международного опроса, Эстония была лучшей среди стран Центральной и Восточной Европы. Более того, согласно данным опроса, проведенного в декабре 2001 г., в Эстонии наблюдается тенденция к снижению коррупционного поведения. 84 %

опрошенных не сталкивались с проявлениями коррупции, тогда как при проведении подобного опроса в 1998 г. на это указывали 69 % респондентов. По данным того же опроса (2001 г.), 1.2 % эстонцев отметили, что им постоянно приходилось сталкиваться с коррупцией, 2.8% имели такой опыт более одного раза и 6.8 % - лишь однажды. Тем не менее у Эстонии есть много «больных мест», и одно из них - это управление государственным аппаратом. Наличие этой проблемы отмечается Европейской комиссией в нескольких отчетах (2001 Regular Report; 2002 Regular Report: p.22). В них обращается внимание на недостаток открытости при приеме на работу и при должностном повышении государственных служащих. Закрытый характер процесса формирования профессиональной группы государственных служащих представляет угрозу их политической беспристрастности и непредвзятости, что может стать источником проблем для развития демократии.

Теоретические основания анализа формирования профессиональной группы государственных служащих

Формирование профессиональной группы государственных служащих анализируется с точки зрения процессов социальной стратификации и рестратификации (поскольку речь идет о постсоциалистических странах). Большинство исследований процессов рестратификации в странах Центральной и Восточной Европы посвящено рассмотрению противопоставляемых групп «выигравших" и «проигравших». Очевидно, что такое разделение не является достаточным, так как большую часть общества составляют промежуточные группы. Классический классовый анализ также не вполне подходит для рассмотрения этой гетерогенной страты. В современной социологической литературе имеется серьезная критика классического классового анализа и предлагаются новые возможности для анализа социальной стратификации (Savage 2000; Marshall 1991; Crusky and S0rensen 1998). Наиболее интересным представляется дисаггрегативный (disaggregate) подход (Grusky and Stfrensen 1998), согласно которому классовые процессы современного общества (эксплуатация, коллективное действие) рассматриваются на уровне профессиональных групп. Таким образом, анализ формирования профессиональных групп является основой понимания стратифи-

кационных процессов. Этот подход дает также возможность для анализа формирования государственной службы.

Граски и Сореисси (Grusky, Sorensen 1996) отмечают существование различных тактик исключения при формировании профессиональных групп, таких, как членство в профсоюзах, «закрытый» найм, использование различных формальных критериев профессионального соответствия (дипломов, рекомендаций). Стандартный статистический анализ мобильности, таким образом, не позволяет выявить многообразие форм и типов «закрытости», преобладающих в том или ином классе. Безусловно, в целом для работников ручного труда по сравнению с высококвалифицированными профессионалами при приеме на работу членство в профсоюзе будет иметь большее значение, чем рекомендации и дипломы, однако имеются существенные различия и между отдельными профессиональными группами.

Анализируя проблему формирования государственной службы, мы хотим понять механизмы этого процесса - основываются ли тактики исключения на оценке по формальным критериям (что соответствует демократическим принципам), или в их основе лежит закрытый найм, когда решающую роль играют социальные сети, а не профессиональные качества и достоинства.

Процесс приема на работу и беспристрастность государственных служащих

Эстонская государственная служба. По данным на 31 декабря 2001 г., в эстонский администрации занято около 20 тыс. служащих. 91,5 % из них работает в министерствах и государственных агентствах, 4,5% в органах местной власти и 4,0% - в конституционных учреждениях. Эстонская государственная служба относительно молода: большинству служащих еще не исполнилось 40 лет, треть работающих - в возрасте до 30 лет. Непрозрачность процессов формирования профессиональной группы государственных служащих вызывает угрозу их беспристрастности. Реальный уровень вознаграждения также недостаточно ясен, так как значительная часть оплаты осуществляется в форме премий и пособий. Это происходит вследствие того, что управление и кадровое обеспечение значи-

тельно децентрализовано и существенно различается в каждом отдельном министерстве или учреждении.

Далее мы рассмотрим один из возможных алгоритмов исследования процесса формирования группы государственных служащих и оценки их политической беспристрастности.

Анализ объявлений о приеме на работу. Объявления о работе дают возможность составить представление о том, какие качества нужны работодателям. Конечно, требования при приеме на работу предположительно различаются в государственных и частных фирмах, в локальных и международных организациях. Группа государственных служащих занимает особое место в том смысле, что объявления о вакансиях могут создавать лишь видимость конкурса. Например, даже если внутри организации есть человек, идеально подходящий для работы, существует закон, который требует открытого конкурса на все высокие и ответственные посты.

Предварительный анализ объявлений о работе для государственных служащих позволил разделить встречающиеся в них требования на семь категорий:

- формальная квалификация,
- работоспособность (effort),
- когнитивные способности,
- социальные навыки,
- технические навыки,
- опыт,
- личные качества.

Наиболее распространенным требованием оказались формальные свидетельства квалификации. Примечательно, что часто кандидатам на должности предъявлялось 15 и более требований, и соответствие некоторым из них (таким, как лояльность, честность или способность к обучению) довольно сложно проверить за время короткого собеседования в процессе отбора.

Проведение интервью. После анализа объявлений о найме и законов, регулирующих процесс приема на работу и продвижение государственных служащих, было решено проинтервьюировать глав департаментов человеческих ресурсов в министерствах, государственных агентствах и местных администрациях. Были разрабо-

таны сценарии полуструктурированных интервью о процессах рекрутинга и требованиях к кандидатам.

Интервью включали вопросы об информационных каналах, которые используются для поиска кандидатов, а также вопросы о том, кто делает выбор и кто принимает окончательное решение. В вопросах о требованиях, предъявляемых к заявителю на определенное место, использовались все семь категорий, выделенных при анализе объявлений о работе.

Поскольку информация, полученная от глав департаментов человеческих ресурсов, носит выраженный односторонний характер, мы хотели получить и альтернативный взгляд на процесс рекрутинга. Для этого предполагалось проинтервьюировать по одному государственному служащему из тех же самых организаций, в которых интервьюировались главы департаментов человеческих ресурсов. В том и другом интервью задавались одни и те же вопросы с той разницей, что сотрудники организаций рассказывали о собственном реальном опыте.

По мнению государственных служащих, принявших участие в исследовании, департамент человеческих ресурсов не играет решающей роли при приеме новых сотрудников. Во многих случаях департамент является просто местом для выполнения бумажной работы, а не для реального поиска и подбора кандидатов на имеющуюся вакансию. Одним из наиболее примечательных результатов был вывод о значимости для всех «рядовых» государственных служащих ресурса неформальных сетей в процессе поиска работы. Часто упоминалось, что информация о вакансии была получена через знакомых или от кого-то, кто работал в этом учреждении.

Если попытаться в общих чертах представить некоторые первые результаты, можно отметить, что все чаще при приеме на работу задействованы скрытые механизмы и далеко не все принципы ме-ритократии выдерживаются в процессе рекрутинга государственных служащих в Эстонии.

Оценка политического нейтралитета государственных служащих. Существует широкая дискуссия о политизации эстонской государственной службы, однако на сегодняшний день проведено лишь несколько исследований, доказывающих это утверждение. В целях изучения данного процесса мы начали создавать базу данных

о государственных служащих высшего звена, в которую внесена следующая информация: должность, имя, пол, дата рождения, партийная принадлежность и дата вступления в партию. В базе данных собирается информация о министерствах, государственных агентствах, местных властях и муниципалитетах (от министерства вносится информация о министре, генеральном секретаре, ассистенте генерального секретаря, о главах департаментов, советнике (советниках) министерства; от государственных агентств - о главе организации, его заместителе, руководителях подразделений; от местных властей - о губернаторе, секретаре, главах подразделений; от городских властей - о мэре, его заместителе, главах департаментов, городском секретаре). Всего на этих позициях занято 754 чел. (по данным на 1 октября 2002 г.).

В соответствии с собранными данными, большинство государственных служащих принадлежит к правящим партиям, которые имеют коалицию как в парламенте, так и в правительстве столицы. Особенное внимание обращают на себя Министерство окружающей среды и Региональное министерство, в которых большинство служащих высшего звена являются представителями одной партии.

Мониторинг политической принадлежности государственных служащих находится лишь на первой стадии. На данный момент для полноценной картины не хватает временной перспективы. Будет необычайно интересно посмотреть, как изменится и изменится ли состав и политическая принадлежность государственных служащих высшего звена после местных выборов в октябре 2002 года и парламентских выборов в марте 2003 г.

Заключительные замечания

В данной статье рассмотрена схема анализа формирования профессиональной группы государственных служащих. Нами был представлен один из возможных подходов к изучению этой непростой проблемы. Вопрос о совершенствовании управления государственной службой является важным с точки зрения снижения возможностей и стимулов для возникновения коррупции. Это требует внедрения меритократических принципов и адекватной оплаты в органах государственной администрации, что в свою очередь не-

возможно без создания эффективной системы подбора, продвижения и оценки деятельности государственных служащих.

Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. 2000. The World Bank. Grusky D., Sorensen J. Career Mobility in Microscopic Perspective // James N. Baron, David B. Grusky, Donald J. Treiman (eds.). Social Differentiation and Social Inequality. Boulder, CO: Westview Press, 19%. P. 83-114. Grusky D., Sorensen J. Can Class Analysis Be Salvaged? // American Journal of Sociology. 103 (1998). P. 1187-1234. International Transparency Survey, http://vvww.tranparency.com Available 15. November 02. Lauristin M., Vihalemm P. Changing Value System: Civilizational Shift and Local Differences // Return to the Western World. Lauristin, M. jt. (toim.). Tartu: Tartu University Press, 1997. S. 243-264. Marshall G. In Defense of Class Analysis: A Comment on R. E. Pahl. // International Journal of Urban and Regional Research. 1991. Vol. 15: P. 114-118. Ofte C. Varieties of Transformation: East European and East German Experience. L.: Routledge, 1996. Regular Report on Estonian's Progress Towards Accession. 2001. Commission of the European Communities. Regular Report on Estonian's Progress Towards Accession. 2002. Commission of the European Communities. Savage M. Class Analysis and Social Transformation. Philadelphia: Open University Press, 2000.

Пер. с англ. О. Калачевой