UPRAVLENETS/THE MANAGER 2019. Vol. 10. No. 6

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-6-6

Карьерные барьеры в системе российской гражданской службы

В.И. Шарин[1]

[1] Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, РФ

Аннотация. На государственной гражданской службе сохраняется проблема динамики карьерного роста служащих, влияющая на мотивацию их деятельности. Исследование направлено на изучение влияния карьерных устремлений, удовлетворенности должностным и профессиональным ростом и вертикальной мобильности на карьеру государственных гражданских служащих. Методологической базой исследования послужили теория идеальной бюрократии М. Вебера и концепция карьерной предсказуемости П. Эванса и Дж. Рауха. В работе применялись методы системного анализа, синтеза, сравнения, опроса. Исследователями даются неоднозначные оценки роли карьерных барьеров в системе мотивации чиновников. В 2018 г. нами проведено исследование карьерных барьеров на базе двух органов исполнительной власти Свердловской области, в котором приняли участие 152 респондента. Результаты исследования: установлено, что государственные гражданские служащие имеют низкий уровень оценки перспектив должностного роста, высокий уровень удовлетворенности карьерой, желание сохранить за собой достигнутый должностной уровень, что свидетельствует об отсутствии устремлений к росту должностного статуса и является субъективным карьерным барьером. Полученные результаты позволили сделать вывод, что карьерная мобильность находится на низком уровне, а кадровый резерв как ее канал работает слабо, что является объективным барьером должностного роста. Слабая карьерная мобильность оказывает сдерживающее влияние на позитивную оценку перспектив должностного роста, способствует удовлетворению чиновников достигнутыми результатами в карьере. По достижению «карьерного плато» они находят мотивацию к службе в профессиональном развитии или укреплении занимаемых позиций либо покидают службу.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; карьерная мобильность; карьерные устремления; удовлетворенность карьерой; карьерные барьеры.

JEL Classification: H10, H59, M38

Дата поступления статьи: 27 мая 2019 г.

Ссылка для цитирования: Шарин В.И. (2019). Карьерные барьеры в системе российской гражданской службы // Управленец. Т. 10. № 6. С. 67–76. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-6-6.

ВВЕДЕНИЕ

Карьерные процессы на государственной гражданской службе традиционно находятся в поле зрения теоретиков и практиков управления. Карьера как результат должностного и профессионального роста чиновника отражает интересы конкретного индивида и органа власти, в котором он проходит службу. Формирование карьеры на гражданской службе имеет сложный характер, так как происходит, как правило, в условиях ограниченного карьерного пространства, высокого уровня конкуренции, при наличии социокультурных особенностей работы с кадрами. Объективные факторы оказывают существенное влияние на индивидуальное карьерное поведение гражданского служащего, формируя карьерные барьеры субъективного характера, которые нередко ведут к оттоку талантливых специалистов. Эти барьеры отражают восприятие индивидом негативных условий, которые могут помешать карьерному прогрессу.

По результатам широкомасштабных социологических исследований РАНХиГС, проведенных в 2003–2017 гг., установлено, что карьера как мотивация государственной гражданской службы с годами приобретает все большее значение для чиновников. Однако увеличивается и значение факторов, которые можно отнести к карьерным барьерам. Так, дискриминация при приеме на государственную гражданскую службу по признаку пола отмечена 50 % респондентов, по возрасту – 88 %, национальности – 49 %, отсутствию стажа – 58 %, по религиозным убеждениям – 15 % [Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018]. Карьерные барьеры представляют теоретический и практический интерес ввиду их важности при стратегическом подходе к построению, планированию индивидуальной карьеры чиновников, организации работы органов власти. Эти актуальные вопросы определяют *цель работы*: на основе проведенного исследования карьеры государственных гражданских служащих установить, могут ли быть барьерами должностного и профессионального роста карьерные устремления, удовлетворенность должностным и профессиональным ростом и карьерная мобильность.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМЕ РЕАЛИЗАЦИИ КАРЬЕРЫ

При всем разнообразии подходов и точек зрения большинством авторов карьера понимается как процесс продвижения по служебной лестнице, сопровождающийся новым качеством навыков, компетенций, повышением квалификационного уровня работника. Различают два общих типа карьеры: профессиональная (отражает пополнение знаний, компетенций, рост профессионализма) и должностная (предполагает изменение должностного статуса). Широкое понимание карьеры предполагает не

только продвижение по должностным ступеням организационной иерархии, но и реализацию человеком своих возможностей в профессиональном росте. Под карьерными барьерами государственной гражданской службы, как правило, понимаются препятствия, негативные факторы объективного и субъективного характера, снижающие возможности должностного и профессионального роста. Эти подходы нами разделяются и в данной работе.

Наибольшее влияние на формирование современной модели государственного управления оказала концепция идеальной бюрократии М. Вебера, развитая в его работе «Economy and Society» [1978]. Ученый обосновал принцип карьеры чиновника, рассматривая ее как объективно заданный и спланированный процесс перемещения служащего по иерархический лестнице на основании меритократических критериев (меритократизм – власть лучших) и предсказуемости карьерной лестницы. Д. Холл [1976] предложил основные критерии для определения успешности деловой карьеры. Наиболее распространенным критерием является финансовая и/или иерархическая успешность, затем – личное восприятие и оценка карьеры самим работником, а также критерии карьерной идентичности и карьерной адаптивности. Э. Шейн [1972], а также Д. Перри и А. Хонденгхем [2008] включили карьерный рост в основные группы стимулов государственных служащих, которые в различных комбинациях позволяют формировать необходимые мотивации сотрудников. Поэтому факторы, ограничивающие карьерное движение, рассматривались в аспекте негативного влияния на мотивацию к труду. П. Эванс и Дж. Раух [2006] эмпирически установили связь принципов меритократического найма и предсказуемости карьеры, обеспечивающих чиновникам долговременную и предсказуемую карьеру в администрации (преимущественно через внутреннее продвижение) с эффективной деятельностью государственного аппарата. Непредсказуемость карьеры рассматривалась авторами как фактор, негативно влияющий на ее построение, т. е. как карьерный барьер.

По мере исследования карьеры во всем многообразии данного явления усиливалось внимание ученых к карьерным барьерам. Некоторые авторы, например [Valickas, Valickiene, Grakauskas, 2015], исследуя карьерные барьеры, определяют их как негативные условия объективного и субъективного характера, которые воспринимаются индивидом в качестве факторов, отрицательно влияющих на карьерный прогресс. Как наиболее существенные карьерные барьеры на государственной службе отмечаются: отсутствие возможностей для карьерного роста, неблагоприятная карьерная политика в отношении гражданских служащих и вера в несправедливость процессов отбора и продвижения по службе, отсутствие поддержки от непосредственного руководства, отсутствие квалификации. Кроме того, авторы отмечают политизированность системы карьерного роста в Литве. Проблемы карьеры на государственной службе, связанные с политизированностью системы карьерного роста в Германии, исследуют немецкие ученые. Так, для федеральных чиновников карьерный рост обусловлен политической лояльностью [Veit, Scholz, 2016]. К. Илиеш отмечает, что планирование и развитие должностного роста может искажаться из-за существования «карьерных мифов» – сложившихся в обществе стереотипов построения карьеры, в плену которых находятся некоторые чиновники. Неправильная оценка собственных возможностей и объективных условий профессионального и должностного роста, постановка карьерных целей, не учитывающих все цели в жизни в целом, «оборонительный подход в развитии своей карьеры», являются сдерживающими факторами карьеры [Ilies, 2014]. В то же время такие личные качества служащего, как лидерство, компетентность, высокая работоспособность, способствуют повышению удовлетворенности карьерой и создают предпосылки карьеры [Wipulanusat, Panuwatwanich, Stewart, 2018].

Ряд авторов [Groeneveld, 2009; Татарченко 2007; Чернова, Мирошниченко, 2005] описывают проблемы в удовлетворении карьерных возможностей государственных служащих в связи с гендерными различиями. Несмотря на более высокую внутреннюю мотивацию к службе по сравнению с мужчинами, женщины чаще не реализуют карьерные устремления. Причинами выступают репродуктивная функция, заставляющая уходить из профессиональной среды, в основном низкие карьерные притязания, для России – еще и стереотипы патриархального сознания. Отмечается высокий уровень конкуренции на государственной гражданской службе [Денисов, Вольнова 2016], поэтому карьерное планирование может быть приемлемым на низших должностях, где уровень конкуренции низкий. По мере должностного роста конкуренция обостряется, поэтому претендент, заранее объявивший о своих стратегических намерениях, может столкнуться с серьезным противодействием карьерному росту. Другие авторы [Волосевич, 2001; Корниенко, 2018; Мишин, Мирзоян, 2016] рассуждают о кризисах карьеры чиновников, связанных с их возрастом, временем пребывания в одной должности, когда мотивация к работе резко падает, что приводит к их массовому оттоку в другие сферы деятельности. Так, анализируются кризисы карьеры в возрастных промежутках 25–30 и 35–45 лет, связанные с достижением чиновниками «потолка» компетентности и/или осознанием невозможности дальнейшего продвижения.

Учеными рассматриваются проблемы проходимости карьерных каналов, чему препятствуют возрастные «карьерные пробки»: должностное движение служащих до 40 лет сдерживается занятостью руководящих должностей лицами старшего и пожилого возраста [Романов, 2009]. Также отмечаются возможные негативные последствия повышения пенсионного возраста на государственной гражданской и муниципальной службе – повышение пенсионного возраста отрицательно повлияет на должностной рост молодых чиновников (так считают 91 % респондентов из числа муниципальных служащих) и

вызовет их «текучесть» из-за отсутствия карьерных перспектив (мнение 91,4 % респондентов) [Шарин, Ефремова, 2018]. Исследователи анализируют причины несформированности у приходящих на гражданскую службу чиновников карьерных ориентаций и профессиональных установок, что затрудняет формирование четкой профессиональной идентичности и ведет к «карьерной запутанности» [Иванова, Дубиненкова, 2011].

Анализ исследований российских авторов показал, что к наиболее актуальным и существенным кадровым барьерам на государственной гражданской службе они относят: субъективный и несправедливый процесс отбора и продвижения кадров, а также отсутствие карьерных возможностей [Амбалова 2006; Кочегура, 2008; Романов, 2009; Поликанов, 2010; Климова, Терехова, 2013; Кузнецов, 2014; Голованева, Лымарева, 2016; Васильева 2018]. Кроме того, среди главных барьеров авторы отмечают отсутствие единой структурированной модели кадровой политики, развития карьеры, а также слаборазвитую систему карьерного консультирования и наставничества [Климова, Терехова, 2013; Голованева, Лымарева, 2016; Березикова, 2018; Васильева 2018]. Рассматривая карьерные барьеры, ученые устанавливают их субъективную природу, зависимость карьерного роста не только от особенностей общественных отношений и специфики организации, где формируется карьера, но и от личностных качеств индивида.

Между тем, по нашему мнению, некоторые аспекты карьерных проблем исследованы недостаточно полно. Так, представляется целесообразной оценка влияния на процесс формирования карьерных барьеров карьерной привлекательности, удовлетворенности карьерой и карьерной мобильности.

КАРЬЕРНЫЕ БАРЬЕРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: МЕТОД И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В 2018 г. нами проведены исследования карьеры государственных гражданских служащих и факторов, оказывающих влияние на этот процесс, на базе двух органов государственной власти Свердловской области: Министерства социальной политики Свердловской области и Министерства общего и профессионального образования Свердловской области. Это наиболее крупные по численности органы исполнительной власти, в то же время они являются типичными в административной системе региона. В опросе приняли участие 152 чиновника, что составляет 70 % от списочного состава государственных гражданских служащих данных органов власти. Исследование проводилось сплошным способом, методом анкетирования. Из принявших участие в опросе чиновников женщины составили 85,5 %, в возрасте от 30 до 60 лет – 90 %, средний возраст респондентов – 45–50 лет, средний срок государственной службы – 17 лет.

В основе исследования лежит гипотеза о возможном негативном влиянии на должностной рост государственных гражданских служащих карьерных устремлений, карьерной мобильности и удовлетворенности должностным и профессиональным ростом. Представляется, что ограниченное карьерное пространство формирует удовлетворенность занимаемой должностью и снижает желание должностного роста. Для выявления карьерных барьеров исследованы: привлекательность карьеры для гражданских служащих как желание карьеры и действия, направленные на достижение карьерного роста (карьерные устремления); карьерная мобильность как фактический показатель карьерного роста, а также удовлетворенность должностным и профессиональным ростом (карьерная удовлетворенность) как отношение индивида к результатам карьеры. Кроме того, оценено влияние карьерной мобильности на привлекательность карьеры и удовлетворенность ей.

Привлекательность карьеры (карьерные устремления). Для оценки привлекательности карьеры как мотива гражданской службы проведено анкетирование по вопросу «Как вы оцениваете привлекательность возможности карьеры на государственной гражданской службе?» с последующим ранжированием ответов по пятиуровневой шкале привлекательности и пятибалльной системе оценок. Наибольшая привлекательность (ответ «Высокий уровень») имеет оценку в 2 балла, а наименьшая (ответ «Очень низкий уровень») – в 2 отрицательных балла (–2). «Достаточно высокий уровень» привлекательности имеет оценку в 1 балл, а «Промежуточный уровень», отражающий окончательно не сформированную позицию респондента, оценивается в 0 баллов, «Низкий уровень» привлекательности имеет отрицательный балл (–1). Результаты ранжирования представлены в табл. 1.

Таблица 1– Оценка привлекательности карьеры на государственной гражданской службе
Table 1 – Assessment of the attractiveness of a civil service career

Балл/ уровень привлекательности	Количество респондентов, чел.	Доля респондентов, %
2 – высокий уровень	31	20,4
1 – достаточно высокий уровень	21	13,8
0 – промежуточный (неопределенный) уровень	37	24,4
–1 – низкий уровень	12	7,9
–2 – очень низкий уровень	51	35,5

Из табл. 1 видно, что более 34 % респондентов оценивают карьеру как мотивацию высокого и достаточно высокого уровня. Для более 43 % респондентов мотивация карьерой находится на низком уровне и не имеет стимулирующего значения. Почти четверть респондентов демонстрируют неопределенность в оценке привлекательности карьеры.

Проведенный анализ с использованием шкалы семантической дифференциации по методу Ч. Осгуда [1952]

по пятиуровневой шкале привлекательности и пятибалльной системе дает возможность определить индекс привлекательности карьеры чиновников. На основании ответов респондентов рассчитаем индекс привлекательности возможности карьеры (Iп), используя формулу:

$$I\text{п} = \frac{(+2) \times N_1 + (+1) \times N_2 + (0) \times N_3 + (-1) \times N_4 + (-2) \times N_5}{N},$$

где (+2), (+1), (0), (–1), (–2) – баллы по шкале удовлетворенности; N_1 – количество респондентов, выбравших ответ «Высокий уровень»; N_2 – количество респондентов, выбравших ответ «Достаточно высокий уровень»; N_3 – количество респондентов, выбравших ответ «Промежуточный уровень»; N_4 – количество респондентов, выбравших ответ «Низкий уровень»; N_5 – количество респондентов, выбравших ответ «Очень низкий уровень»; N – общее количество респондентов, ответивших на данный вопрос: $N = N_1 + N_2 + N_3 + N_4 + N_5$.

Индекс привлекательности возможности карьеры составит: [(+2) × 31 + (+1) × 21 + (0) × 37 + (–1) × 12 + (–2) × × 51] / 152 = –0,2. Индекс привлекательности возможности карьеры имеет отрицательное значение. Это свидетельствует о том, что для более чем половины респондентов возможность карьеры непривлекательна, что коррелирует с данными табл. 1.

Также для оценки привлекательности карьеры проведено анкетирование по вопросу «Является ли отсутствие перспектив карьерного роста тем, что больше всего не привлекает на государственной службе?» с ранжированием ответов по пятибалльной шкале оценок (пять баллов – высшая оценка), результаты которого представлены в табл. 2.

Таблица 2 – Оценка отсутствия перспектив карьерного роста как главного фактора низкой мотивации к службе
Table 2 – Lack of career prospects as the main factor in low motivation for civil service

Балл/ уровень привлекательности	Количество респондентов, чел.	Доля респондентов, %
5 – высокий уровень	14	9,2
4 – достаточно высокий уровень	18	11,8
3 – средний (удовлетворительный) уровень	23	15,1
2 – низкий уровень	24	15,8
1 – очень низкий уровень	73	48,0

Согласно табл. 2 отсутствие перспектив карьерного роста больше всего не привлекает на государственной службе 21 % респондентов, для более 63 % чиновников перспективы карьеры при оценке привлекательности гражданской службы находятся на низком и очень низком уровнях, т. е. практически не имеют значения.

В ходе исследования респондентам было предложено оценить факторы, которые мешают продвижению по службе (необъективная оценка качеств работника, отсутствие профессиональных знаний и умений, возраст, пол), или отметить отсутствие препятствующих карьере факторов. Так, необъективную оценку качеств и заслуг работника как карьерный барьер отметили 13 % респондентов, отсутствие профессиональных знаний и умений – 12 %, возраст – 11 %, пол – 0 %, тех, кого устраивает занимаемая должность, – 66 %.

Удовлетворенность карьерой. Оценка удовлетворенности карьерой чиновниками дала следующие результаты. Об удовлетворенности своей карьерой заявили 124 чел., или 81 %, при этом оценили шансы на продолжение карьеры как достаточно высокие – 35 %, «небольшие, но есть» – 47 %, «практически нереализуемые» – 17 %. Хотели бы повышения по должности – 39 %, повышения по классному чину – 11 %, сохранить все как есть – 48 %. При оценке респондентами своих предпочтений между возможностью карьерного роста и повышения денежного содержания на 20 % приоритеты оказались на стороне повышения денежного содержания – этого пожелали 101 чел., или 66 %.

Таким образом, по результатам анализа оценок респондентов, касающихся привлекательности карьеры для гражданских служащих и удовлетворенности карьерой, можно сделать некоторые выводы. Только треть чиновников видят в карьере высокую мотивацию к несению службы, более 80 % удовлетворены своей карьерой, а почти половина респондентов хотели бы сохранить за собой занимаемые должности и не имеют карьерных притязаний, при этом оценивают шансы на продолжение карьеры как весьма скромные 64 % опрошенных. Для более 63 % чиновников перспективы карьеры при оценке привлекательности гражданской службы находятся на низком и очень низком уровнях, т. е. практически не имеют значения. Предпочтения большинства респондентов оказались в сфере повышения денежного содержания, а не карьерного роста. Между тем для немалого количества респондентов карьера не утратила своей привлекательности: хотели бы повышения по должности или повышения по классному чину половина чиновников. Для тех, кто мотивирован карьерой, характер карьерных устремлений в большей мере вертикальный (по должностям), чем горизонтальный (по классным чинам) – 39 % и 11 % соответственно.

Отсутствие карьерного роста не является определяющим фактором при увольнении чиновников со службы. Так, планируют уход с гражданской службы 23 респондента, или 15 % от кадрового состава. Данные о характере причин планируемого увольнения с гражданской службы и их количественные значения представлены на рисунке.

По рисунку видно, что отсутствие должностного и профессионального роста является причиной увольнения с гражданской службы лишь у трети респондентов, планирующих покинуть гражданскую службу.

Причины планируемого увольнения с гражданской службы, %
Reasons behind the planned dismissal from civil service, %

Таким образом, низкий уровень оценки карьерного роста как мотивации к гражданской службе, высокий уровень удовлетворенности карьерой, желания сохранить за собой достигнутый карьерный уровень и не претендовать на дальнейший рост, низкая оценка перспектив карьерного роста у большинства респондентов свидетельствуют об отсутствии у основной массы чиновников карьерных устремлений, что является субъективным фактором, сдерживающим карьеру, – карьерным барьером.

По нашему мнению, на результаты исследования оказали влияние следующие факторы. Во-первых, исследования проводились на базе областных органов исполнительной власти (министерств), сам факт службы в которых оценивается как высокое социальное положение (престиж, возможности и приемлемое денежное содержание) в регионе, дающее право респондентам положительно оценить достигнутый карьерный уровень. Во-вторых, состав респондентов состоит на 85,5 % из женщин, а их средний возраст – 45–50 лет. Известно немало исследований, например [Татарченко, 2007], в которых отмечается, что женщины менее притязательны в карьере, меньше ориентированы на нее, нежели мужчины. А указанный средний возраст респондентов соответствует стадии «карьерного плато» (сохранения достигнутого), когда чиновником вероятность карьерного продвижения оценивается как маловероятная, и карьерная мотивация переключается на повышение уровня профессионализма и удовлетворенность трудом, несмотря на низкую вероятность движения по должностной лестнице [Волосевич, 2001]. Между тем стадия «карьерного плато» нередко порождает серьезные проблемы, так как является толчком к стагнации или изменению сферы деятельности и характера самой карьеры.

Карьерная мобильность. При оценке карьерной мобильности исследовались такие ее компоненты, как средние значения: срока службы гражданского служащего, количества повышений по должности и классного чина за этот период, а также срока службы до повышения по должности. Кроме того, изучен кадровый резерв на гражданской службе как канал карьерной мобильности, его динамика. Результаты исследования представлены в табл. 3.

Анализ карьерной мобильности показал, что повышение по должности или по классным чинам происходило у респондентов один раз в 12,6 лет и 12,4 лет соответственно, а среднее количество повышений по должности за период службы составляет 1,3 раза, по классным чинам – 1,3. Причем ни разу не получили повышения по должности и по классному чину за время службы почти треть чиновников. Состоят в кадровом резерве на выдвижение 12 гражданских служащих, или 7,9 %. Получили повышение по должности в рамках кадрового резерва: одно – 100 % из состоящих в резерве, два повышения – 25 %. Результаты анализа дают возможность сделать вывод, что карьерная мобильность выступает редким явлением на гражданской службе, а кадровый резерв как канал карьерной мобильности работает слабо. Карьерная мобильность – карьерный барьер объективного характера.

Можно обоснованно предположить, что отсутствие у основной массы респондентов карьерных устремлений и высокая карьерная удовлетворенность непосредственно связаны с низким уровнем карьерной мобильности,

Таблица 3 – Карьерная мобильность на государственной гражданской службе
Table 3 – Career mobility in the civil service

Показатель	Значение
Средний срок (стаж) службы гражданского служащего, лет	17
Среднее количество повышений по должности за период службы, раз	1,3
Чиновники, ни разу не получившие повышения по должности, %	30,9
Среднее количество повышений классного чина за период службы, раз	1,3
Чиновники, ни разу не получившие повышения классного чина, %	27,6
Средний срок службы до повышения по должности, лет	12,6
Средний срок службы до повышения классного чина, лет	12,4
Состоят в кадровом резерве, %	7,9

отсутствием объективных возможностей для карьерного роста из-за ограниченного карьерного пространства. Карьерные барьеры объективного характера формируют сферу карьерных устремлений гражданского служащего как карьерный барьер субъективного характера. Карьерная мобильность, которая по факту является больше карьерной стабильностью, оказывает сдерживающее влияние на формирование карьерных устремлений, побуждает к удовлетворению чиновников достигнутыми результатами в карьере. По достижению «карьерного плато» они находят мотивацию к службе в профессиональном развитии или укреплении занимаемых позиций (период стагнации) либо покидают государственную гражданскую службу.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

В результате исследования выявлено, что только треть чиновников видят в карьере высокую мотивацию к несению службы, более 80 % удовлетворены своей карьерой, а почти половина респондентов хотели бы сохранить за собой занимаемые должности и не имеют карьерных притязаний, при этом оценивают шансы на продолжение карьеры как весьма скромные 64 % опрошенных. Для более 63 % чиновников перспективы карьеры при оценке привлекательности гражданской службы находятся на низком и очень низком уровне, т. е. практически не имеют значения. Карьерная мобильность из-за ограниченного карьерного пространства находится на низком уровне.

Ранее проведенные исследования [Тавокин, 2010; Лазукова, 2014] показали высокий (более 70 %) уровень удовлетворенности респондентов-чиновников своим положением, лишь треть составили желающие должностного роста, из которых более половины связывают неудовлетворенность с отсутствием перспектив продвижения по службе. По результатам проведенных в 2018 г. исследований, например, мотивации государственных гражданских и муниципальных служащих в Свердловской области [Воронина, Зайцева, Костина, 2019], установлено, что настроены на карьеру примерно треть чиновников, однако только треть из них надеются на продвижение. Большинство респондентов-чиновников не хотят изменений, не рассчитывают на повышение и хотят остаться на замещаемой должности. Широкомасштабные исследования, проведенные в 13 органах государственной власти федерального и регионального уровней [Васильева, Пуляева, Юдина, 2019], также показали, что большая часть респондентов (75 %) удовлетворена своей карьерой на государственной службе, треть имеют высокие карьерные амбиции, более половины не видят реальную перспективу карьерного роста, лишь треть респондентов уверены в должностном росте.

Таким образом, результаты нашего исследования соотносятся с результатами проведенных ранее исследований в различных регионах страны, в органах власти субъектов Федерации и муниципальных образований, что можно рассматривать как сложившуюся устойчивую тенденцию в части соотношения настроенных на карьеру и не желающих должностного роста чиновников. Данный факт дает возможность критически отнестись к выводу некоторых авторов о сложившейся тенденции к ежегодному увеличению мотивации карьерой среди государственных гражданских служащих (16 % – в 2003 г., 27 % – в 2006 г., 29 % – в 2009 г., 31 % – в 2012 г., 36 % – в 2017 г.) [Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018].

Главным карьерным барьером объективного характера на государственной гражданской и муниципальной службе является ограниченность карьерного пространства. Именно она обусловливает низкую карьерную мобильность и высокий уровень удовлетворенности без должностного роста. Между тем масштабы, развитость структуры органов власти значительно различаются, сужаясь до минимума на муниципальном уровне, что формирует карьерное поведение респондентов. В связи с этим, по нашему мнению, более точно отразить реальное положение дел смогут результаты исследований, проведенных для каждого уровня власти отдельно.

Остались за рамками исследования вопросы оценки отсутствия у основной массы респондентов карьерных устремлений, высокого уровня карьерной удовлетворенности, что может означать, как считают некоторые авторы, «наличие значительных резервов для повышения эффективности использования кадрового потенциала и увеличения результативности деятельности» [Васильева, Пуляева, Юдина, 2019]. Между тем для ряда чиновников, удовлетворенных карьерой, в результате длительного срока замещения должности наступает этап стагнации, характеризующийся эмоциональным выгоранием, низкой эффективностью деятельности. Сколько таких чиновников среди категории «удовлетворенных карьерой»? Ответ на данный вопрос дал бы объективную оценку феномену высокого уровня удовлетворенности карьерой российских чиновников.

Проблема карьерных барьеров на государственной гражданской службе нуждается в исследованиях более крупного масштаба, особенно связанных с новыми вызовами, имеющими труднопрогнозируемые последствия, – повышением пенсионного возраста на государственной гражданской службе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного в 2018 г. исследования карьеры гражданских служащих и факторов, оказывающих влияние на этот процесс, на базе двух органов государственной власти Свердловской области позволяют сделать следующие выводы. Для выявления карьерных барьеров были исследованы: привлекательность карьеры, удовлетворенность карьерой и карьерная мобильность. Установлено, что низкий уровень оценки карьерного роста как мотивации к гражданской службе, высокий уровень удовлетворенности карьерой, желания сохранить за собой достигнутый карьерный уровень и не претендовать на дальнейший рост, низкая оценка перспектив карьер-

ного роста у большинства респондентов свидетельствуют об отсутствии у основной массы чиновников карьерных устремлений, что является важным субъективным фактором, сдерживающим карьеру. Анализ карьерной мобильности показал, что повышение по должности или по классным чинам происходит не чаще, чем один раз в 12 лет, поэтому карьерная мобильность – редкое явление на гражданской службе, а кадровый резерв как канал карьерной мобильности работает слабо. Низкий уровень карьерной мобильности выступает важнейшим объективным карьерным барьером. Можно обоснованно предположить, что отсутствие у основной массы респондентов карьерных устремлений, карьерная удовлетворенность взаимосвязаны с низким уровнем карьерной мобильности, отсутствием объективных возможностей для карьерного роста из-за ограниченного карьерного пространства. Карьерная мобильность оказывает сдерживающее влияние на формирование карьерных устремлений чиновников, которые по достижению «карьерного плато» находят мотивацию к службе в профессиональном развитии или укреплении занимаемых позиций (этап стагнации) либо покидают государственную гражданскую службу.

Таким образом, отсутствие карьерных устремлений, наличие карьерной удовлетворенности и отсутствие карьерной мобильности являются значимыми и актуальными карьерными барьерами государственной гражданской службы субъективного и объективного характера. Кроме того, отсутствие карьерной мобильности определяет низкий уровень карьерных устремлений, наличие карьерной удовлетворенности.

В исследовании нами не рассмотрен важный вопрос экономического содержания последствий выявленного высокого уровня удовлетворенности карьерой респондентов – чиновников государственных органов власти. Как влияет отсутствие мотивации карьерой на эффективность деятельности государственных служащих, на такие категории, как производительность труда, результативность (эффективность) принимаемых управленческих решений, использование бюджетных средств, иные показатели? Возможно, при отсутствии мотивации карьерой служащие находят иные мотивационные якоря, и это позитивно влияет на эффективность их деятельности, а возможно, они входят в этап стагнации с присущим ему формальным отношением к служебным обязанностям и низким уровнем эффективности труда. Оценка влияния мотивации карьерой на эффективность деятельности чиновников осложняется недостаточно разработанной методологической базой оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих, что связано со спецификой такой службы (отсутствие количественных показателей эффективности, большой объем персональных поручений, политический характер принимаемых и реализуемых управленческих решений, не содержащих экономической эффективности, закрытость системы и др.). Важность установления воздействия выявленных уровней карьерной привлекательности и удовлетворенности карьерой на эффективность деятельности государственных гражданских служащих диктует необходимость постановки данной исследовательской задачи и продолжения работы.

Результаты исследования карьерных барьеров будут полезны при формировании мотивационной среды государственных гражданских служащих в условиях низкого уровня карьерной мобильности. ■

Источники

Амбалова А.Б. (2006). Управление карьерой государственного гражданского служащего: автореф. дис. … канд. социол. наук. М.

Барциц И.Н., Борщевский Г.А., Магомедов К.О. (2018). Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналит. докл. М.: Дело.

Березикова Н.А. (2018). Проблемы кадровой политики в области развития карьеры госслужащих и пути ее совершенствования // Инновации в науке и практике: сб. ст. по материалам X междунар. науч.-практ. конф:. в 4 ч. / отв. ред. А.Р. Халиков. Баранаул. С. 99–106.

Васильева Е.В. (2018). Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 120–144.

Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. (2019). Человеко-ориентированный подход в формировании ключевых компетенций государственных гражданских служащих в условиях цифровой трансформации экономики // Управленческие науки. Т. 9. № 1. С. 76–95.

Волосевич Д.Б. (2001). Кризисные явления на разных этапах карьеры государственных служащих: автореф. дис. … канд. психол. наук. М.

Воронина Л.И., Зайцева Е.В., Костина С.Н. (2019). Влияние факторов на возможности карьеры российских государственных гражданских и муниципальных служащих // Вопросы управления. № 1. С. 56–64.

Голованева А.В., Лымарева О.А. (2016). Особенности построения карьеры государственных служащих // Экономика устойчивого развития. № 1(25). С. 107–110.

Денисов М.В., Вольнова Ю.М. (2016). Планирование карьеры муниципального служащего // Роль молодых ученых в решении актуальных задач АПК: сб. науч. тр. Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов. С. 345–347.

Иванова Н.Л., Дубиненкова Е.Н. (2011). Карьерное консультирование в системе государственного и муниципального управления // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 176–188.

Климова А.В., Терехова Т.М. (2013). Карьера государственного служащего: проблемы управления и построения // Вопросы управления. № 1(22). С. 55–63.

Корниенко Е.В. (2018). Факторы, влияющие на планирование госслужащими служебной карьеры // Приоритетные векторы развития промышленности и сельского хозяйства: материалы I междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред.: В.И. Веретенникова, Е.П. Чучко, Н.Л. Савкина, П.Б. Должанова. С. 175–179.

Кочегура А.П. (2008). Управление профессиональным развитием государственных служащих как инструмент повышения эффективности их деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Социология. № 2. С. 121–133.

Кузнецов А.М. (2014). Некоторые аспекты моделирования кадровой работы по должностному росту государственных гражданских служащих // Теория и практика общественного развития. № 2. С. 23–29.

Лазукова Е.А. (2014). Социально-демографические факторы трудовой карьеры чиновников // Власть. № 2. С. 154–159.

Мишин А.Ю., Мирзоян М.В. (2016). Практические аспекты привлекательности карьеры специалиста государственной гражданской службы // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). Т. 7. № 1(25). С. 162–166.

Поликанов Д.В. (2010). «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. № 5(99). С. 66–86.

Романов В.Л. (2009). Организационная культура государственной службы // Управленческое консультирование. № 2(34). С. 5–24.

Тавокин Е.П. (2010). Государственные служащие (часть 1: самооценка эффективности, деловых и нравственных качеств) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. № 2. С. 5–20.

Татарченко А.Ф. (2007). Ступени карьеры в государственной службе: гендерный аспект // Женщина в российском обществе. № 3. С. 45–54.

Чернова И.И., Мирошниченко О. Н. (2005). Гендерные проблемы карьерного роста в органах государственной службы // Ученые записки Т. 5. С. 202.

Шарин В.И., Ефремова Т.В. (2018). Необходимость новых подходов в работе кадровых служб в связи с увеличением пенсионного возраста государственных и муниципальных служащих // e-FORUM. № 1(2). URL: https://www.eforum-journal.ru

Эванс П., Раух Дж. (2006). Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. Т. 7. № 1. С. 38–60.

Groeneveld S. (2009). Careers in the Dutch civil service: A gender perspective. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, no. 3, pp. 493–507.

Hall D.T. (1976). *Careers in organizations*. California: Goodyear, Pacific Palisades.

Ilies C.S. (2014). Contemporary career civil servant myths: The Romanian case? Emerging markets queries in finance and business. *Procedia Economics and Finance*, vol. 15, pp. 506–513.

Osgood C.E. (1952). The nature and measurement of meaning. *Psychological Bulletin*, vol. 49, pp. 197–237.

Perry J.L., Hondeghem A. (eds.). (2008). *Motivation in public management: The call of public service*. N. Y.: Oxford University Press.

Schein E.H. (1972). *Organizational psychology*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.

Valickas A., Valickiene Rasa P., Grakauskas Z. (2015). Career development and learning in the civil service. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, vol. 191, pp. 413–417.

Veit S., Scholz S. (2016). Linking administrative career patterns and politicization: Signaling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, no 3, pp. 516–535.

Weber M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology.* University of California Press. Vol. 2.

Wipulanusat W., Panuwatwanich K., Stewart R.A. (2018). Pathways to workplace innovation and career satisfaction in the public service. The role of leadership and culture. *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 26, no 5, pp. 890–914.

Информация об авторе

Шарин Валерий Иванович

Доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом. **Уральский государственный экономический университет** (620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45). E-mail: sharin_vi@usue.ru.

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-6-6

Career barriers in civil service in Russia

Valery I. Sharin[1]

[1]Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia

Abstract. Civil servants in Russia face a persisting problem of slow career progression which reduces their motivation. The paper aims to examine how aspirations, satisfaction with rank advancement and professional growth and career mobility affect civil servants' career path. The methodological framework of the research is Weber's bureaucratic theory and Evans and Rauch's concept of predictable career ladders. The research methods include system-based analysis and synthesis, comparing and polling. Experts' assessments of the role of some career barriers in the system of civil servants motivation are ambiguous. In 2018, we conducted a career obstacles study based on two executive bodies of Sverdlovsk oblast and covering the opinions of 152 respondents. We found that most civil servants gave a pessimistic assessment of their career growth opportunities. At the same time, they were highly satisfied with their career path and sought to maintain the achieved job positions. This indicates that civil servants do not aspire to increase their job ranks, which is a subjective career barrier. The research results also show that career mobility is low and the talent pool, acting as its channel, is ineffective. Poor career mobility hampers career growth and encourages civil servants to rest satisfied with their current positions, who, when reach the career plateau, are motivated by professional development and the strengthening of their current status or quit their jobs.

Keywords: civil service; career mobility; career aspirations; career satisfaction; career barriers.

JEL Classification: H10, H59, M38

Paper submitted: May 27, 2019

For citation: Sharin V.I. (2019). Career barriers in civil service in Russia. *Upravlenets – The Manager*, vol. 10, no. 6, pp. 67–76. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-6-6.

References

Ambalova A.B. (2006). *Upravlenie kar'eroy gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego: avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk* [Career management of a public civil servant: abstract of Cand. econ. sci. diss.]. Moscow.

Bartsits I.N., Borshchevskiy G.A., Magomedov K.O. (2018). *Sovremennoe sostoyanie i tendentsii razvitiya gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby v Rossii: analit. dokl.* [The current state and development trends of the state civil service in Russia: Analytical report]. Moscow: Delo.

Berezikova N.A. (2018). [Problems of personnel policy in the field of career development of civil servants and ways to improve it]. In: Khalikov A.R. (ed.). *Innovatsii v nauke i praktike: sb. st. po materialam X mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Innovations in science and practice. Proc. of the 10th Int. sci.-pract. conf.]. Baranaul. Pp. 99–106.

Vasil'eva E.V. (2018). Kompetentnostnyy podkhod v gosudarstvennoy sluzhbe: kakie znaniya i navyki vybirayut gossluzhashchie? [Competence approach in public service: What knowledge and skills do civil servants choose?]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, no. 4, pp. 120–144.

Vasil'eva E.V., Pulyaeva V.N., Yudina V.A. (2019). Cheloveko-orientirovannyy podkhod v formirovanii klyuchevykh kompetentsiy gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh v usloviyakh tsifrovoy transformatsii ekonomiki [Human-oriented approach *in* forming of key competences of civil servants in the conditions of digital transformation of the economy]. *Upravlencheskie nauki – Management Sciences in Russia*, vol. 9, no. 1, pp. 76–95.

Volosevich D.B. (2001). *Krizisnye yavleniya na raznykh etapakh kar'ery gosudarstvennykh sluzhashchikh: avtoref. dis. ... kand. psikhol. nauk* [Crisis phenomena at different stages of the career of public servants: abstract of Cand. psych. sci. diss.]. Moscow.

Voronina L.I., Zaytseva E.V., Kostina S.N. (2019). Vliyanie faktorov na vozmozhnosti kar'ery rossiyskikh gosudarstvennykh grazhdanskikh i munitsipal'nykh sluzhashchikh [The influence of factors on career opportunities of Russian state civil and municipal employees]. *Voprosy upravleniya – Management Issues*, no. 1, pp. 56–64.

Golovaneva A.V., Lymareva O.A. (2016). Osobennosti postroeniya kar'ery gosudarstvennykh sluzhashchikh [Special features of building the career of public servants]. *Ekonomika ustoychivogo razvitiya – Economics of Sustainable Development*, no. 1(25), pp. 107–110.

Denisov M.V., Vol'nova Yu.M. (2016). [Planning a municipal employee career]. *Rol' molodykh uchenykh v reshenii aktual'nykh zadach APK: sb. nauch. tr. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. molodykh uchenykh i studentov* [The role of young scientists in resolving urgent tasks of the agroindustrial complex. Proc. of Int. sci.-pract. conf. of young scientists and students]. Pp. 345–347.

Ivanova N.L., Dubinenkova E.N. (2011). Kar'ernoe konsul'tirovanie v sisteme gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Career advice in the system of state and municipal administration]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, no. 4, pp. 176–188.

Klimova A.V., Terekhova T.M. (2013). Kar'era gosudarstvennogo sluzhashchego: problemy upravleniya i postroeniya [Career of a civil servant: Problems of management and construction]. *Voprosy upravleniya – Management Issues*, no. 1(22), pp. 55–63.

Kornienko E.V. (2018). [Factors affecting the planning of civil servants career]. In: Veretennikov V.I., Chuchko E.P., Savkin N.L., Dolzhanov P.B. (eds.). *Prioritetnye vektory razvitiya promyshlennosti i sel'skogo khozyaystva: materialy I mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Priority vectors for the development of industry and agriculture. Proc. of the 1st Int. sci.-pract. conf.]. Pp. 175–179.

Kochegura A.P. (2008). Upravlenie professional'nym razvitiem gosudarstvennykh sluzhashchikh kak instrument povysheniya effektivnosti ikh deyatel'nosti [Management of the professional development of civil servants as a tool to increase the efficiency of their activities]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Ser.: Sotsiologiya – RUDN Journal of Sociology*, no. 2, pp. 121–133.

Kuznetsov A.M. (2014). Nekotorye aspekty modelirovaniya kadrovoy raboty po dolzhnostnomu rostu gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Some aspects of modeling personnel work on career growth of state civil servants]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Social Development*, no. 2, pp. 23–29.

Lazukova E.A. (2014). Sotsial'no-demograficheskie faktory trudovoy kar'ery chinovnikov [Socio-demographic factors in officials' career]. *Vlast' – Authority*, no. 2, pp. 154–159.

Mishin A.Yu., Mirzoyan M.V. (2016). Prakticheskie aspekty privlekatel'nosti kar'ery spetsialista gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby [Practical aspects of the attractiveness of a career as a specialist in public civil service]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie) – MIR (Modernization. Innovation. Research)*, vol. 7, no. 1(25), pp. 162–166.

Polikanov D.V. (2010). «Kadrovyy golod» na gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe [Staff shortage in the state and municipal service]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny – Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, no. 5(99), pp. 66–86.

Romanov V.L. (2009). Organizatsionnaya kul'tura gosudarstvennoy sluzhby [Organizational culture of public service]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie – Administrative Consulting*, no. 2(34), pp. 5–24.

Tavokin E.P. (2010). Gosudarstvennye sluzhashchie (chast' 1: samootsenka effektivnosti, delovykh i nravstvennykh kachestv) [Public servants (Part 1: Self-assessment of efficiency, business and moral qualities)]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny – Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, no. 2, pp. 5–20.

Tatarchenko A.F. (2007). Stupeni kar'ery v gosudarstvennoy sluzhbe: gendernyy aspekt [Career steps in public service: Gender aspect]. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve – Woman in Russian Society*, no. 3, pp. 45–54.

Chernova I.I., Miroshnichenko O.N. (2005). Gendernye problemy kar'ernogo rosta v organakh gosudarstvennoy sluzhby [Gender problems of career growth in public authorities]. *Uchenye zapiski – Scientific Notes*, vol. 5, p. 202.

Sharin V.I., Efremova T.V. (2018). Neobkhodimost' novykh podkhodov v rabote kadrovykh sluzhb v svyazi s uvelicheniem pensionnogo vozrasta gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh [The need for new approaches to the work of personnel services due to the increase in the retirement age of state and municipal employees]. *e-FORUM*, no. 1(2). Available at: https://www.eforum-journal.ru.

Evans P., Rauch J. (2006). Byurokratiya i ekonomicheskiy rost: Mezhstranovoy analiz vozdeystviya «veberianizatsii» gosudarstvennogo apparata na ekonomicheskiy rost [Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya – Economic Sociology*, vol. 7, no. 1, pp. 38–60.

Groeneveld S. (2009). Careers in the Dutch civil service: A gender perspective. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, no. 3, pp. 493–507.

Hall D.T. (1976). *Careers in organizations*. California: Goodyear, Pacific Palisades.

Ilies C.S. (2014). Contemporary career civil servant myths: The Romanian case? Emerging markets queries in finance and business. *Procedia Economics and Finance*, vol. 15, pp. 506–513.

Osgood C.E. (1952). The nature and measurement of meaning. *Psychological Bulletin*, vol. 49, pp. 197–237.

Perry J.L., Hondeghem A. (eds.). (2008). *Motivation in public management: The call of public service*. N. Y.: Oxford University Press.

Schein E.H. (1972). *Organizational psychology*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.

Valickas A., Valickiene Rasa P., Grakauskas Z. (2015). Career development and learning in the civil service. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, vol. 191, pp. 413–417.

Veit S., Scholz S. (2016). Linking administrative career patterns and politicization: Signaling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, no 3, pp. 516–535.

Weber M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology.* University of California Press. Vol. 2.

Wipulanusat W., Panuwatwanich K., Stewart R.A. (2018). Pathways to workplace innovation and career satisfaction in the public service. The role of leadership and culture. *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 26, no 5, pp. 890–914.

Information about the author

Valery I. Sharin

Dr. Sc. (Econ.), Professor of Labour Economics and HR Management Dept. **Ural State University of Economics** (62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia). E-mail: sharin_vi@usue.ru.