

МЕРИТОКРАТИЯ, ЭФФЕКТИВНЫЕ ПРАВИЛА И УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ РАБОТОЙ СРЕДИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ¹

Калгин А.С., Матвеев В.В., Милош М.К., Яковлев А.А.²

Аннотация

В последние годы органы государственной власти движутся в сторону все большей формализации процессов и процедур. Целью данной работы является оценка влияния формализации правил на такие важные характеристики организационной среды, как удовлетворенность служащих своей работой и их желание эту работу менять. Впервые в отечественной практике на основе данных опроса 1098 государственных и муниципальных служащих в одном из регионов России оценивается восприятие формализации правил и процедур в органах государственной власти и местного самоуправления. Проведенный анализ продемонстрировал наличие положительных связей между удовлетворенностью работой и «хорошей» формализацией (green tape – правила, упрощающие функционирование организации) и одновременно выявил негативное влияние бюрократизированности (red tape). Кроме этого, с помощью методов опросного эксперимента (которые сни-

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Правительства РФ в рамках реализации «Дорожной карты» Программы 5/100 Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

² Калгин Александр Сергеевич – PhD, доцент, Департамент государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: akalgin@hse.ru

Матвеев Вячеслав Викторович – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой социологии и билингвального образования, заведующий лабораторией социологии Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. Адрес: 173003, Великий Новгород, ул. Большая Санкт-Петербургская, д. 41. E-mail: vyacheslav.matveev@novsu.ru

Милош Мария Кирилловна – стажер-исследователь, Международный центр изучения институтов и развития, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: mmilosh@hse.ru

Яковлев Андрей Александрович – кандидат экономических наук, профессор, Департамент государственного и муниципального управления, директор, Институт анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ayakovlev@hse.ru

жают риски искажений в ответах по темам, чувствительным для респондентов) показано, что при отборе на госслужбу в данном регионе большее значение имеют личные достижения в сравнении с полезными связями. При этом те респонденты, которые были не удовлетворены своей деятельностью, существенно выше оценивали значимость фактора личных связей при приеме на госслужбу, что подтверждает важность соблюдения меритократических принципов для эффективного функционирования органов государственного управления.

Ключевые слова: оценки эффективности и результативности; формализация правил; критерии отбора; государственная служба; управление по результатам; удовлетворенность работой; опросный эксперимент.

Введение

В последние годы реформирование органов государственной власти в России часто идет по пути повышения формализации: формализуются правила, процедуры, индикаторы оценки результативности и иные аспекты деятельности. В настоящей статье впервые в отечественной практике оценивается восприятие формализации правил и процедур в органах государственной власти и местного самоуправления с точки зрения сотрудников среднего и низшего звена – то есть тех, кто составляет большинство кадрового состава в госаппарате и на чьей деятельности непосредственно сказываются реформы по формализации деятельности органов власти.

Теоретической основой для данной работы выступает разграничение между «хорошей» и «плохой» формализацией правил. В англоязычной литературе для этого противопоставляются термины *green tape* – как четко прописанные и понятные правила, повышающие эффективность функционирования организаций, и *red tape* – как совокупность формальных бюрократических правил, становящихся барьером для эффективной деятельности. Мы используем это разграничение, чтобы оценить влияние формализованных правил и процедур на степень удовлетворенности работой среди государственных служащих, а также на намерения сменить работу. Кроме этого, в статье мы применяем актуальный в современной литературе по социальным наукам и новый для отечественной литературы по государственному управлению метод опросного эксперимента для анализа роли меритократических (основанных на заслугах) методов отбора сотрудников на государственную службу. Таким образом, мы пытаемся комплексно оценить эффект многосторонней формализации, которая затрагивает разные стороны деятельности сотрудников органов власти.

Обзор литературы и гипотезы

В российской литературе по государственному управлению относительно мало внимания уделяется изучению факторов, влияющих на удовлетворенность сотрудников своей деятельностью. В то же время зарубежные исследователи в последние годы проявляют большой интерес к этой теме.

Формальные и неформальные правила. В литературе по теме эффективности госуправления показано, что качество правил, установленных на рабочем месте, может значимо влиять на эффективность функционирования организаций. Процедуры могут быть избыточно бюрократизированными и мешающими работе, а могут, напротив, структурировать деятельность сотрудников и давать им чувство определенности. В литературе используются два противоположных понятия: *red tape* – как бюрократизм в плохом смысле (Brewer & Walker, 2010; Campbell, 2017; Homburg, 2008; Pandey & Scott, 2002; Rainey, Pandey, & Bozeman, 1995; Walker & Brewer, 2009) и *green tape* – как правила, способствующие качественному выполнению работы (DeHart-Davis, 2007, 2009a, 2009b; DeHart-Davis, Chen & Little, 2013; DeHart-Davis, Davis & Mohr, 2015).

Red tape, или излишняя бюрократизация, имеет множество определений и трактовок. Боузен (Bozeman 1993, p. 274) выделяет следующие распространенные черты: избыточная и бессмысленная бумажная волокита; избыточная формализация и запреты; ненужные правила и процедуры; неоправданные задержки и, как следствие всего этого, недовольство и досада работников.

Согласно многочисленным работам, бюрократическая волокита снижает производительность труда и ведет к выгоранию сотрудников (Walker & Brewer, 2009; Bozeman & Feeney, 2014; Campbell, 2017). Некоторые авторы (см., например: Brewer & Walker, 2010) предоставляют множество доказательств того, что бюрократизм связан с различными негативными последствиями, такими как снижение мотивации на работе, неопределенность рабочих задач, текучка кадров, а также снижение эффективности всей организации. Одним из худших последствий бюрократизма является то, что он наносит ущерб представлению о непосредственных целях сотрудника и его собственной роли в организации. Райт и Дэвис (Wright & Davis, 2003) показывают, что противоречащие между собой цели связаны с процедурными и бюрократическими ограничениями. Они также предполагают, что неоднозначные цели и, как следствие, ролевая неопределенность могут уменьшить удовлетворенность работой и вызвать чувство скуки и разочарования.

Концепт *green tape*, рассматриваемый как противоположность *red tape*, можно кратко описать следующим образом: правила – это важный элемент, обеспечивающий функционирование организаций. «Хорошие» правила делают работу организаций понятной и предсказуемой, они обеспечивают накопление организационного опыта, функционирование «организационной памяти». ДеХарт-Дэвис с соавторами (DeHart-Davis et al., 2015) выделили три характеристики «хороших» правил: последовательность, оптимальность контроля и оптимальный уровень формализации. В отличие от *red tape*, *green tape* состоит из оптимального, а не чрезмерного контроля, и повышает удовлетворенность работой, оставляя сотрудникам возможность гибкого воздействия (Gagne & Deci, 2005). ДеХарт-Дэвис с соавторами (DeHart-Davis et al., 2015) предполагают, что последовательное применение правил способствует росту удовлетворенности работой благодаря ясности и единообразию рабочих процедур.

Ряд эмпирических работ свидетельствует, что грамотная формализация правил отличается от бюрократизма (Bozeman, 2000; Bozeman & Feeney, 2014).

Чен и Рэйни (Chen & Rainey, 2014) показывают, что, несмотря на очевидное противоречие между формализованной рабочей структурой и гибкой командной работой, вероятность создания условий для командной работы выше при достаточно высокой формализации правил. Иными словами, эффективные правила повышают уровень кооперации между сотрудниками. Четко прописанные меры по разрешению споров уменьшают страх работников перед конфликтами и предотвращают разногласия наиболее конструктивно; формальные процедуры, касающиеся безопасности сотрудников, уменьшают неопределенность в командной работе.

Удовлетворенность работой и стремление сменить работу. Низкий уровень удовлетворенности работой среди сотрудников порождает высокую текучку кадров и трудности в поиске новых сотрудников (Van Dick et al., 2004). В этой связи Райт и Дэвис (Wright & Davis, 2003) показывают, что удовлетворенность своей деятельностью косвенно влияет на производительность через уменьшение числа желающих сменить место работы.

Критерии приема на государственную службу. В развивающихся странах традиционно одним из факторов низкого качества государственного управления считается практика отбора на госслужбу «по знакомству» (Owusu, 2006). В то же время анализ данных опросов экспертов показывает, что внедрение принципов меритократического отбора в государственном аппарате снижает риски коррупции и повышает качество управления (Dahlström, Lapuente & Teorell, 2012).

Вместе с тем анализ распространенности различных критериев приема на госслужбу или в организации общественного сектора затрудняется тем, что эта тема может восприниматься сотрудниками органов госуправления как чувствительная. Соответственно, при проведении исследований здесь могут возникать риски искажений в оценках респондентов (Oliveros, 2016). Возможным решением этой проблемы служит метод опросных экспериментов, которые при правильном дизайне обеспечивают респондентам анонимность ответов на чувствительные вопросы и снижают вероятность получения смещенных оценок (Rosenfeld, Imai & Shapiro, 2016).

Эта тема обсуждается также ведущими академическими журналами Центральной и Восточной Европы, активно освещающими проблемы, напрямую связанные с удовлетворенностью, в том числе проблемы создания прозрачной системы оплаты труда, оплаты по результатам, формирования менеджеральных ориентиров служебной деятельности (Pesti & Randma-Liiv, 2018; Ryo, Ronquillo & Park, 2018; Virant & Rakar, 2018).

В России все перечисленные выше темы на эмпирических данных не изучались. В этой связи, опираясь на рассмотренные выше зарубежные работы, мы сформулировали ряд гипотез для нашего исследования.

Блок гипотез 1: факторы, влияющие на удовлетворенность работой

В предшествующих работах было показано, что удовлетворенность работой позитивно связана с green tape и негативно – с red tape. Green tape измеряется с помощью трех индексов, характеризующих правила и процедуры: последовательность, оптимальность контроля и степень формализации.

Red tape измеряется посредством индекса забюрократизированности. Соответственно, мы предполагаем наличие позитивной связи удовлетворенности госслужащих своей работой с индексами последовательности правил (1a), оптимальности контроля (1b), формализации правил (1c) и наличие негативной связи с индексом забюрократизированности (1d).

Блок гипотез 2: факторы, влияющие на стремление сменить место работы

Удовлетворенность работой – это один из ключевых факторов, определяющих намерение сменить работу (Kalgin, Podolskiy, Parfenteva & Campbell, 2018). Поэтому для проверки устойчивости наших результатов мы также проверим связь индексов green tape и red tape с намерением сменить работу. При этом мы предполагаем, что намерение сменить работу будет негативно связано с индексами последовательности (2a), оптимальности контроля (2b), формализации правил (2c) и позитивно – с индексом забюрократизированности (2d).

Блок гипотез 3: роль различных факторов в отборе на госслужбу

Мы полагаем, что удовлетворенность госслужащих своей работой связана с условиями доступа в госаппарат и условиями для карьерного продвижения. Поэтому мы ожидаем, что сотрудники, считающие личные связи высокозначимым фактором при отборе на госслужбу, будут менее удовлетворены своей работой. В этой связи мы планируем, что сотрудники, заявившие о низкой удовлетворенности работой, будут ниже оценивать фактор личных достижений (гипотеза 3a) и более высоко – фактор личных связей (гипотеза 3b). Аналогичный характер связей мы ожидаем увидеть для сотрудников, намеренных сменить место работы (гипотезы 3c и 3d).

Эмпирическая база и методология исследования

Эмпирическая проверка сформулированных выше гипотез проводилась на данных репрезентативного опроса государственных и муниципальных служащих, проведенного в Новгородской области в ноябре 2018 г. Этот регион для исследования был выбран в силу сочетания двух факторов. Во-первых, со стороны правительства области нам была предоставлена возможность доступа к респондентам. Во-вторых, регион является достаточно типичным, что позволяет делать более широкие обобщения по итогам проведенного исследования.

С валовым региональным продуктом в 243,4 млрд руб. и численностью населения 615,7 тыс. человек в 2016 г. Новгородская область занимала 61 место (из 85) по размерам ВРП и 26 место по уровню ВРП на душу населения. По поступлению налогов в федеральный бюджет область находилась на 51 месте. Регион не имеет специфической экономической специализации, которая могла бы отразиться на структуре его государственной службы, а также не выделяется по количеству работников государственных органов и органов местного самоуправления на душу населения, занимая 26 позицию среди всех регионов по этому показателю в 2016 г. (по данным Росстата).

Технология проведения опроса и построения выборки

По согласованию с правительством области опрос государственных и муниципальных служащих проводился в электронном виде. При содействии Министерства государственного управления Новгородской области всем респондентам были направлены письма с электронной ссылкой, пройдя по которой, они получали возможность заполнить анкету. Анкета включала около 70 вопросов, среднее время ее заполнения составило 32 мин (медиана 18 мин).

При формировании выборки мы исходили из следующих соображений. Поскольку нас прежде всего интересовали оценки сотрудников, которые вовлечены в повседневное предоставление государственных услуг и выполнение государственных функций, мы сознательно исключили из рассмотрения чиновников, занимающих государственные и муниципальные должности и представляющих высший уровень в системе управления. Такое решение было обусловлено тем, что высшие чиновники действуют в иной системе стимулов. Кроме того, их малое число (так, в региональных органах исполнительной власти такие должности на 1.10.2018 занимало всего 25 человек) не позволило бы по итогам опроса сделать обоснованные выводы для этой группы. Также из обследования были исключены работники органов ЗАГС (не являющихся, в узком смысле, органами управления).

В результате к участию в опросе были приглашены гражданские служащие, работающие в региональных органах исполнительной власти (РОИВ), и муниципальные служащие из органов местного самоуправления (ОМСУ). На уровне РОИВ выборка была сплошной – с участием всех региональных ведомств (за исключением органов ЗАГС). Для ОМСУ применялся следующий алгоритм отбора: в муниципалитетах с числом сотрудников менее 60 приглашение направлялось каждому сотруднику, в более крупных муниципалитетах – каждому второму (третьему и так далее) служащему с целью получить по крайней мере 30–40 ответов по конкретному району. В опросе участвовали 14 из 22 муниципальных образований. При выборе муниципалитетов было обеспечено представительство крупных и мелких, более и менее промышленно развитых, более и менее урбанизированных, более и менее удаленных от областного центра.

Характеристика выборки

Всего нами было получено 1415 анкет. Из них 317 были неполными, поэтому в финальную базу для анализа вошли только 1098 анкет, содержащих ответы на основные вопросы, включая базовую информацию о респонденте. Как видно по данным таблицы П1 в Приложении 1, среди прошедших опрос было 35% руководителей и 65% специалистов (деление производилось на основании самооценки; респонденты самостоятельно указывали категорию своей должности). На опыт работы в другом регионе сослалось относительно небольшое число опрошенных – 13,7%, в частном бизнесе ранее работало 29%.

Возраст большинства опрошенных – от 30 до 50 лет (65%). Доля участников опроса старше 50 лет составила 25,7%. Не достигли 30-летнего возраста лишь 8,6% респондентов. Данные по представительству мужчин и женщин свидетельствуют о наличии в структуре органов регионального и муници-

пального управления значительных гендерных различий. Среди участников опроса 82,9% женщин и 17,1% мужчин. При этом доля мужчин среди руководителей была в два раза больше (25,9%), чем среди специалистов (12,4%).

Доли сотрудников РОИВ и ОМСУ в выборке составили 40,5 и 59,5% соответственно. Выборки региональных и муниципальных служащих сходны по демографическим характеристикам, за исключением гендерного состава (в РОИВ 26,3% мужчин, в ОМСУ – 10,9%) и различного опыта работы в частном секторе (36,4% имеют данный опыт среди региональных чиновников и только 24% – среди муниципальных).

Усредненный портрет сотрудника органов власти в регионе по данным опроса: это женщина с высшим образованием в возрасте 30–50 лет, работающая на должности специалиста, с опытом работы на госслужбе от 15 до 20 лет (в том числе на текущей должности – от 2 до 10 лет). Двое из трех опрошенных не имеют опыта работы в частном секторе, у подавляющего большинства отсутствует опыт работы в другом регионе.

Как видно по данным Таблицы П2 в Приложении 2, по гендерной структуре наша выборка очень близка генеральной совокупности. По возрастным группам для выборки сотрудников региональных ведомств есть некоторое смещение в пользу младших возрастов, а выборка муниципальных служащих оказалась несколько смещена в сторону самых молодых и самых пожилых респондентов (менее 30 лет и более 50 лет). Наконец, при распределении по должностным категориям в сравнении с параметрами генеральной совокупности, в выборке сотрудников РОИВ несколько выше доля специалистов, а в выборке ОМСУ выше удельный вес руководителей. Тем не менее эти отклонения не являются критическими, и мы можем рассматривать данные, полученные в ходе опроса, как репрезентативные для генеральной совокупности. В целом доля опрошенных для РОИВ составила 78% от генеральной совокупности, для ОМСУ – 39%.

Инструментарий исследования для оценки формализации правил

Вопросы, используемые для измерения индексов green tape, взяты из исследований (DeHart-Davis, 2009a, 2009b; DeHart-Davis et al., 2013; DeHart-Davis et al., 2015), red tape – из работы (Campbell, 2017). В соответствии с подходами, примененными в этих работах, для изучения влияния формализации на удовлетворенность работой и желание сменить работу были сформированы четыре индекса:

1. Индекс восприятия уровня бюрократизированности (red tape).
2. Индекс восприятия последовательности правил (green tape 1).
3. Индекс оптимальности контролирующих правил (green tape 2).
4. Индекс формализации правил (green tape 3).

Вопросы, входящие в расчет каждого индекса, приведены в Приложении 2.

Дальнейший анализ влияния формализации правил на удовлетворенность респондентов своей деятельностью и их планы сменить место работы проводился с использованием линейных регрессий.

В качестве основной зависимой переменной были использованы ответы на вопрос: «Насколько вы в целом удовлетворены вашей работой?».

Респондентам было предложено поставить оценку от 1 до 5, где 5 – полностью удовлетворен и 1 – полностью не удовлетворен. Помимо общей удовлетворенности работой, респондентам было предложено также оценить отдельные аспекты удовлетворенности: местоположение, транспортная доступность; уровень оплаты труда; перспективы карьерного роста; система премирования; график работы; льготы и гарантии; отношения в коллективе; отношение руководства; рабочее место, включая технику и оборудование.

Вторая зависимая переменная была сформирована на основе ответов на вопрос, в рамках которого респондентам было предложено оценить утверждение «Я планирую сменить работу в течение ближайших двух лет» по шкале от 1 до 5, где 5 – совершенно согласен и 1 – совершенно не согласен.

В качестве контрольных переменных в регрессионных моделях использовались такие параметры, как уровень власти (региональный/муниципальный); уровень должности (руководитель/специалист); пол и возраст респондента; опыт работы на госслужбе (количество лет); опыт работы в частном секторе (да/нет) и опыт работы в другом регионе (да/нет).

Методика опросного эксперимента

Восприятие сотрудниками критериев приема на госслужбу оценивалось методом опросного эксперимента – включая оценку фактора личных связей. Поскольку эта тема могла восприниматься респондентами как чувствительная, при прямой формулировке данного вопроса мы могли столкнуться с искажениями в ответах. С учетом настроений, сложившихся в общественном мнении, респонденты могли отвечать на этот вопрос не так, как они думают на самом деле, а так, как им кажется более желательным со стороны общества или руководства. Как уже говорилось выше, опросные эксперименты позволяют избежать подобных искажений в ответах.

В данном исследовании нами была выбрана технология списочного эксперимента (list experiment). В рамках этой технологии выборка случайным образом разделяется на контрольную и экспериментальную группы. В обоих случаях респондентам предлагается определенный список факторов для оценки. Однако их не спрашивают, какие факторы из этого списка они считают важными, а просят лишь указать число таких факторов. При этом для экспериментальной группы в список, озвученный для контрольной группы, добавляется «чувствительный фактор», интересующий исследователей.

Если распределение респондентов между группами было случайным, то сопоставление среднего числа значимых факторов, выделенных в контрольной и в экспериментальной группах, позволяет увидеть, какая доля респондентов считает значимым «чувствительный фактор». При этом мы не знаем, что думал каждый отдельный респондент, поскольку он давал лишь оценку числа факторов и тем самым он мог не опасаться какой-либо негативной реакции на свои ответы со стороны руководства или коллег. (Возможность прямой идентификации тех, кто выбрал «чувствительный» вариант, возникает лишь в случае, если респондент сам при ответе указал максимально возможное число важных факторов.)

В исследовании мы хотели проверить, как на отбор кандидатов на госслужбу влияют два разных фактора: личные связи и личные достижения. Соответственно, наряду с контрольной группой мы выделили две экспериментальные группы. Всем респондентам был задан один и тот же вопрос: «На ваш взгляд, **сколько** из перечисленных ниже факторов имеют значение при отборе кандидатов на работу в вашем органе государственного управления (органе местного самоуправления)?». При этом в экспериментальной группе 1 к списку факторов, включенных в список для контрольной группы, был добавлен фактор «Наличие полезных знакомств», а в экспериментальной группе 2 был добавлен фактор «Личные достижения на текущей должности». Полный перечень факторов для каждой из групп приведен в Таблице 1.

Таблица 1

Список факторов, включенных в экспериментальный вопрос для разных групп

Контрольная группа	Эксперимент 1	Эксперимент 2
– Опыт работы в государственном секторе – Опыт работы в частном секторе	– Опыт работы в государственном секторе – Опыт работы в частном секторе	– Опыт работы в государственном секторе – Опыт работы в частном секторе
– Образование	– Образование	– Образование
	– Наличие полезных знакомств	– Личные достижения на текущей должности
– Пол	– Пол	– Пол
– Возраст	– Возраст	– Возраст
0 _ 1 _ 2 _ 3 _ 4 _ 5	0 _ 1 _ 2 _ 3 _ 4 _ 5 _ 6	0 _ 1 _ 2 _ 3 _ 4 _ 5 _ 6

Рандомизация проводилась с помощью соответствующей функции инструмента SurveyMonkey. Дошедшие до экспериментального вопроса респонденты случайным образом определялись в одну из трех групп, чтобы выборка разделилась на три равные группы. Технически процедура работала так, что каждый следующий дошедший до этого вопроса респондент случайно определялся в одну из трех групп (вероятность 33,3%).

Результаты анализа полученных данных и их обсуждение

Удовлетворенность деятельностью и планы сменить работу: проверка гипотез 1 и 2

Средняя оценка общей удовлетворенности работой, полученная в ходе опроса, составила 3,98 по 5-балльной шкале. Значения моды (самый частый ответ) и медианы (ответ, который дал срединный респондент) равны 4. То есть мы можем констатировать, что респонденты в среднем склон-

ны высоко оценивать свою удовлетворенность работой. Вместе с тем наблюдались различия в оценках отдельных аспектов деятельности респондентов (см. рис. 1).

Рисунок 1

Удовлетворенность отдельными аспектами трудовой деятельности



Источник: Расчеты авторов.

Можно сгруппировать указанные факторы в три группы по средним значениям:

- 1) высокая удовлетворенность (более 4 баллов): местоположение, транспортная доступность, график работы, отношения в коллективе, отношение руководства;
- 2) средняя удовлетворенность (более 3,4–3,6): рабочее место (техника и оборудование), льготы и гарантии, перспективы карьерного роста;
- 3) низкая удовлетворенность (3,0–3,1 балла): уровень оплаты труда, система премирования.

Оценки общей удовлетворенности работой не различаются в разрезе разных групп респондентов (см. Таблицу ПЗ, столбец А в Приложении 3), за исключением группировки по полу. Мужчины в среднем склонны несколько ниже оценивать свою удовлетворенность работой (3,86 балла из 5 против 4,01 для женщин). Минимальный уровень удовлетворенности работой отмечают сотрудники с опытом работы 2–5 лет (3,80). Также ниже среднего были оценки респондентов с опытом работы в другом регионе (3,82). Остальные группы показывают сходные значения в районе 4 баллов.

Ответы на вопрос о намерениях сменить место работы в ближайшие два года показывают, что респонденты в целом не планировали для себя таких изменений (см. столбец В Таблицы ПЗ в Приложении 3). Среднее значение составило 2,17, при этом мода равнялась 1, а медиана – 2. Более склонны к смене работы были сотрудники ОМСУ, мужчины, респонденты в возрасте 31–40 лет, а также респонденты с опытом работы в другом регионе и в частном секторе.

Описательные статистики по основным объясняющим переменным и вопросам о правилах и процедурах, лежащих в их основе, приведены в Таблице П4 Приложения 3. Характеризуя полученные ответы, можно отметить, что респонденты достаточно высоко оценивают уровень формализации правил в своих организациях (10,5 баллов из 13 возможных при минимальном значении 3) и считают близкими к оптимальным механизмы контроля (11,9 баллов из 15 возможных при минимальном значении 3).

В то же время последовательность и согласованность применения правил оценивается скорее на среднем уровне (8,7 баллов из 13 при минимальном значении 3), а бюрократизация воспринимается как весьма умеренная (6,9 баллов из 20 при минимальном значении 2).

Регрессионный анализ (см. табл. 2 и 3) показал, что удовлетворенность работой негативно связана с забюрократизированностью и позитивно – с формализацией правил и оптимальностью контроля на рабочем месте. При этом восприятие респондентами последовательности правил в сводной модели 5, включавшей все рассматриваемые факторы, было незначимым. Среди контрольных переменных значимым оказался уровень должности (для руководителей были характерны более высокие оценки удовлетворенности), остальные параметры в сводной модели были незначимы.

Анализ полученных ответов на вопрос о намерениях респондентов сменить место работы показал, что те, кто выше оценивал реальную формализацию правил в своей организации, а также считал оптимальным сложившийся в организации уровень контроля, реже заявляли о планах сменить работу. На общем фоне более склонны к смене работы были мужчины и муниципальные служащие; напротив, заметно меньшая склонность была характерна для респондентов старше 51 года.

Таблица 2

Регрессионный анализ факторов, влияющих на удовлетворенность работой

	Зависимая переменная: удовлетворенность работой				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Восприятие уровня забюрократизированности	-0,056***				-0,014**
	(0,007)				(0,007)
Восприятие последовательности правил		0,072***			0,018
		(0,019)			(0,018)

	Зависимая переменная: удовлетворенность работой				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Оптимальность контролирующих правил			0,144***		0,084***
			(0,010)		(0,015)
Формализация правил				0,198***	0,108***
				(0,014)	(0,019)
Уровень службы: региональный	0,044	0,013	0,049	0,070	0,066
	(0,055)	(0,056)	(0,050)	(0,051)	(0,050)
Уровень должности: руководители	0,103*	0,100	0,105*	0,123**	0,099*
	(0,062)	(0,062)	(0,057)	(0,056)	(0,057)
Пол: мужской	-0,079	-0,150**	-0,069	-0,134*	-0,067
	(0,077)	(0,076)	(0,070)	(0,070)	(0,071)
Возраст: 31–40 лет	-0,111	-0,095	-0,047	-0,035	-0,028
	(0,106)	(0,111)	(0,095)	(0,099)	(0,095)
Возраст: 41–50 лет	-0,141	-0,111	-0,111	-0,068	-0,084
	(0,114)	(0,120)	(0,104)	(0,108)	(0,105)
Возраст: старше 51	0,010	0,026	-0,009	0,028	0,009
	(0,124)	(0,128)	(0,111)	(0,115)	(0,113)
Уровень образования	0,006	0,003	0,009	-0,002	-0,007
	(0,054)	(0,055)	(0,051)	(0,050)	(0,049)
Годы опыта на госслужбе	-0,015	-0,011	-0,009	-0,008	-0,015
	(0,022)	(0,023)	(0,020)	(0,020)	(0,020)
Годы опыта в должности	-0,003	0,002	0,009	0,013	0,010
	(0,020)	(0,020)	(0,018)	(0,018)	(0,018)
Опыт работы в частном секторе: есть	-0,018	-0,007	0,004	0,003	0,001
	(0,062)	(0,063)	(0,055)	(0,055)	(0,055)
Опыт работы в другом регионе: есть	-0,176**	-0,171*	-0,113	-0,102	-0,091
	(0,084)	(0,088)	(0,081)	(0,079)	(0,079)
Constant	4,317***	3,295***	2,179***	1,805***	1,759***
	(0,180)	(0,244)	(0,215)	(0,238)	(0,303)
Количество наблюдений	989	1,009	999	996	951
R ²	0,087	0,031	0,222	0,215	0,264
Adjusted R ²	0,076	0,020	0,213	0,205	0,252

Примечания: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Использованы робастные стандартные ошибки.

Таблица 3

**Регрессионный анализ факторов, влияющих
на намерения респондентов сменить место работы**

	Зависимая переменная: намерение сменить работу				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Восприятие уровня забюрократизированности	0,044***				0,004
	(0,010)				(0,011)
Восприятие последовательности правил		-0,015			0,038
		(0,028)			(0,029)
Оптимальность контролирующих правил			-0,129***		-0,088***
			(0,014)		(0,021)
Формализация правил				-0,177***	-0,100***
				(0,021)	(0,030)
Уровень службы: региональный	-0,354***	-0,323***	-0,349***	-0,382***	-0,365***
	(0,083)	(0,083)	(0,081)	(0,081)	(0,081)
Уровень должности: руководители	-0,035	-0,072	-0,049	-0,085	-0,049
	(0,090)	(0,090)	(0,087)	(0,088)	(0,089)
Пол: мужской	0,275***	0,359***	0,263**	0,341***	0,279***
	(0,106)	(0,106)	(0,104)	(0,103)	(0,107)
Возраст: 31–40 лет	0,166	0,177	0,106	0,096	0,070
	(0,150)	(0,152)	(0,141)	(0,143)	(0,141)
Возраст: 41–50 лет	-0,053	-0,040	-0,073	-0,110	-0,120
	(0,157)	(0,159)	(0,149)	(0,151)	(0,149)
Возраст: старше 51	-0,594***	-0,569***	-0,566***	-0,575***	-0,624***
	(0,176)	(0,178)	(0,167)	(0,168)	(0,169)
Уровень образования	0,101	0,095	0,088	0,096	0,094
	(0,086)	(0,088)	(0,085)	(0,086)	(0,087)
Годы опыта на госслужбе	0,057*	0,046	0,049	0,043	0,057*
	(0,032)	(0,032)	(0,031)	(0,031)	(0,031)
Годы опыта в должности	0,006	0,002	0,001	0,003	-0,008
	(0,028)	(0,028)	(0,027)	(0,028)	(0,028)
Опыт работы в частном секторе: есть	0,154	0,130	0,121	0,133	0,127
	(0,094)	(0,094)	(0,090)	(0,090)	(0,091)
Опыт работы в другом регионе: есть	0,109	0,114	0,047	0,012	0,044
	(0,110)	(0,113)	(0,108)	(0,108)	(0,110)

	Зависимая переменная: намерение сменить работу				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Constant	1,763***	2,245***	3,649***	3,981***	3,863***
	(0,256)	(0,335)	(0,296)	(0,332)	(0,424)
Observations	1,040	1,062	1,050	1,047	997
R ²	0,084	0,062	0,131	0,126	0,155
Adjusted R ²	0,074	0,052	0,121	0,116	0,142

Примечания: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Использованы робастные стандартные ошибки.

Таким образом, наши результаты согласуются со сформулированными выше гипотезами 1b и 1c (о позитивной связи удовлетворенности работой с оптимальным уровнем контроля и формализацией правил) и 1d (о негативной связи с забюрократизированностью), а также гипотезами 2b и 2c (обратная связь между намерениями сменить работу и оценками оптимальности контроля и формализацией правил). В то же время не нашли подтверждения гипотезы 1a и 2a (касающиеся оценок последовательности правил) и гипотеза 2d (о связи планов сменить работу с оценками забюрократизированности).

Результаты эксперимента с оценкой факторов отбора на госслужбу (проверка гипотезы 3)

Как видно из Таблицы 4, в рамках эксперимента 343 респондента оказались в контрольной группе, экспериментальная группа 1 (полезные знакомства) включала 405 респондентов, а экспериментальная группа 2 (личные достижения) – 350 респондентов. За исключением одного случая (различие на 5%-ном уровне значимости между контрольной группой и экспериментальной группой 1 по доле муниципальных служащих) сравнение этих трех групп по основным структурным характеристикам не выявило значимых различий между ними, что позволяет считать распределение респондентов между группами случайным и дает возможность для оценки результатов эксперимента.

Средняя оценка числа факторов, которые имеют значение при отборе кандидатов на госслужбу, в контрольной группе составила 2,62 из 5 предложенных в списке. В экспериментальной группе 1 среднее значение равнялось 2,73 из 6 предложенных факторов. То есть на полезные знакомства как фактор, добавленный в сравнении с контрольной группой, приходилось 0,11. Это дает нам основание утверждать, что лишь 11% респондентов считали этот фактор существенным при отборе кандидатов на госслужбу. Однако, как видно из Таблицы 4, даже это различие осталось статистически незначимым. В экспериментальной группе 2 среднее значение из 6 факторов равнялось 3,08. То есть на личные достижения как фактор, добавленный в срав-

нении с контрольной группой, приходилось 0,46, или 46% респондентов считали этот фактор существенным (и этот результат является значимым на 5%-ном уровне).

Таблица 4

Оценка значимости факторов, влияющих на отбор кандидатов на работу в органы государственного управления

	Число респондентов	Число факторов, которые имеют значение			Влияние фактора личных связей	Влияние фактора личных достижений
		Контрольная группа	Экспериментальная группа 1 (добавлен фактор «Наличие полезных связей»)	Экспериментальная группа 2 (добавлен фактор «Личные достижения»)		
Количество респондентов	1098	343	405	350		
Вся выборка		2,62	2,73	3,08	0,11	0,46***
1. Орган власти						
Региональный	445	2,63	2,74	3,28	0,11	0,64***
Муниципальный	653	2,61	2,72	2,97	0,11	0,36***
2. Уровень должности						
Руководители	386	2,73	2,80	3,27	0,07	0,51***
Специалисты	712	2,56	2,68	3,00	0,12	0,44***
3. Пол						
Женщина	910	2,58	2,66	3,02	0,09	0,45***
Мужчина	188	2,82	3,03	3,39	0,22	0,58***
4. Наличие опыта работы в другом регионе						
Нет	942	2,58	2,69	3,06	0,11	0,48***
Есть	150	2,88	2,94	3,22	0,07	0,34
5. Наличие опыта работы в частном секторе						
Нет	775	2,58	2,64	3,02	0,06	0,44***
Есть	319	2,7	2,94	3,24	0,24	0,53***

Статистическая значимость различия средних значений *** $p < 0,001$.

*** – уровень значимости отличий между полученной оценкой и значением в контрольной группе.

Вместе с тем, как видно из Таблицы 4, эти оценки не одинаковы для разных групп респондентов. Так, фактор личных достижений заметно выше оценивается сотрудниками региональных органов власти (64% в сравнении с 36% среди сотрудников органов местного самоуправления), мужчинами (58% против 45% для женщин), респондентами с опытом работы в частном секторе (53% против 44%) и руководителями (51% против 44% для специали-

стов). Все эти различия являются значимыми. Напротив, различия в оценке фактора полезных связей во всех случаях остаются незначимыми.

Тем не менее на следующем шаге для проверки блока гипотез 3 мы рассмотрели оценки факторов отбора на госслужбу, полученные от тех респондентов, которые были не удовлетворены своей деятельностью (49 респондентов, выбравших 1–2 балла по шкале удовлетворенности работой) или заявляли о намерении сменить место работы (176 респондентов, отметивших 4–5 баллов в соответствующем вопросе). В Таблицах 5 и 6 показаны результаты эксперимента для этих подгрупп.

Таблица 5

Оценка факторов приема на госслужбу среди сотрудников, неудовлетворенных своей работой

	Число респондентов	Среднее число факторов	Отклонение от оценки в контрольной группе
Контрольная группа	21	2,43	
Экспериментальная группа 1: «Полезные знакомства»	18	3,22	0,79*
Экспериментальная группа 2: «Личные достижения»	10	2,90	0,47
Всего	49		

Статистическая значимость различия средних значений * $p < 0,05$.

Таблица 6

Оценка факторов приема на госслужбу среди сотрудников, намеренных сменить работу

	Число респондентов	Среднее число факторов	Отклонение от оценки в контрольной группе
Контрольная группа	55	2,60	
Экспериментальная группа 1: «Полезные знакомства»	66	2,78	0,18
Экспериментальная группа 2: «Личные достижения»	55	3,05	0,46*
Всего	176		

Статистическая значимость различия средних значений * $p < 0,05$.

Приведенные данные показывают, что респонденты, неудовлетворенные своей работой, заметно выше оценивают роль фактора полезных связей (79% против 11% на данных по всей выборке). Для подгруппы респондентов, заявивших о планах сменить место работы и несмотря на малый размер этой подгруппы, статистически значимым оказывается роль фактора «Личные достижения». Однако влияние этого фактора в данной подгруппе

не отличается от значений для всей выборки. Таким образом, для третьего блока наших гипотез полученные результаты подтверждают только гипотезу 3b о связи неудовлетворенности работой с более высокой оценкой фактора личных связей. Гипотеза 3c не находит подтверждения, а по остальным гипотезам результаты незначимы.

Заключение

В статье на основе данных опроса 1098 государственных и муниципальных служащих, проведенного в ноябре 2018 г. в Новгородской области, проанализирована связь между восприятием формализации правил и процедур в органах государственной власти и местного самоуправления и степенью удовлетворенности респондентов своей работой, а также их намерениями сменить место работы.

Наш анализ показал, что респонденты в среднем склонны высоко оценивать свою удовлетворенность работой. При этом более высокие оценки характерны для таких аспектов деятельности, как график работы и местоположение, относительно низкие оценки касались уровня оплаты труда и системы премирования. В разрезе разных групп респондентов можно отметить несколько меньшую удовлетворенность своей работой среди госслужащих-мужчин.

Большинство респондентов заявили, что в ближайшие два года они не намерены менять работу. Но в разрезе основных групп респондентов можно отметить более высокую склонность к смене места работы у муниципальных служащих и у респондентов-мужчин. Напротив, сотрудники в возрасте 51 года и старше существенно менее склонны к смене работы.

Проведенный регрессионный анализ показал, что «хорошая» формализация правил (green tape) связана с более высоким уровнем удовлетворенности работой и низким желанием сменить работу. Напротив, забюрократизированность (red tape) отрицательно коррелирует с удовлетворенностью респондентов своей деятельностью. Эти результаты говорят о том, что формализация правил не всегда является нежелательной. Если она реализуется для повышения последовательности и гармонизированности правил, то она может вести к положительным организационным эффектам. Таким образом, наши результаты позволяют утверждать, что в российской практике теория green tape воспроизводится и может быть использована для объяснения наблюдаемых различий в уровне удовлетворенности работой между различными органами государственного управления.

Опросный эксперимент по выявлению факторов, влияющих на отбор кандидатов на госслужбу, показал, что в данном регионе респонденты считают более важными при отборе на госслужбу личные достижения, а не полезные связи. А респонденты, которые были не удовлетворены своей деятельностью, значительно выше оценивали значимость фактора личных связей при приеме на госслужбу, что подтверждает важность соблюдения меритократических принципов для эффективного функционирования органов государственного управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

ОПИСАНИЕ ВЫБОРКИ

Таблица П1

Демографические параметры выборки

Варианты ответов на вопросы анкеты	Массив в целом (100%)	Региональный уровень управления (40,5%)	Муниципальный уровень управления (59,5%)
Всего респондентов	1098	445	653
<i>Укажите, к какой категории относится ваша должность</i>			
Руководители	35,1	32,4	37,1
Специалисты	64,9	67,6	62,9
<i>Если вы руководите работой других сотрудников, укажите, каким количеством человек вы руководите (примерно)</i>			
Не руковожу	57,3	62,2	53,9
1–4	17,8	14,8	19,8
5–10	12,5	10,3	14,1
11–25	4,6	4,9	4,4
26 и более	2,6	2,5	2,8
Воздержались от ответа	5,2	5,3	5,0
<i>Укажите ваш пол</i>			
Мужской	17,1	26,3	10,9
Женский	82,9	73,7	89,1
<i>Укажите ваш возраст</i>			
Менее 20 лет	0,2	0,2	0,2
21–30 лет	8,4	10,3	7,0
31–40 лет	32,9	37,3	30,0
41–50 лет	32,8	28,5	35,7
51–60 лет	23,1	21,6	24,2
Старше 60 лет	2,6	2,1	2,9
<i>Укажите ваш уровень образования</i>			
Среднее	0,1	-	0,2
Среднее профессиональное	4,5	0,2	7,5

Варианты ответов на вопросы анкеты	Массив в целом (100%)	Региональный уровень управления (40,5%)	Муниципальный уровень управления (59,5%)
Высшее	80	79,3	80,2
Несколько высших образований	14,6	18,7	11,8
Ученая степень	0,6	1,1	0,3
Воздержались от ответа	0,2	0,7	-
Укажите ваш стаж работы на государственной (муниципальной) службе			
Менее 1 года	5,5	5,2	5,8
1–2 года	4,5	4,3	4,7
2–5 лет	9,9	9,2	10,4
5–10 лет	18,4	20,9	16,5
10–15 лет	24,4	24,9	24,0
15–20 лет	15,7	17,1	14,7
Более 20 лет	21,4	18,2	23,7
Воздержались от ответа	0,2	0,2	0,2
Укажите ваш стаж работы на этой должности			
Менее 1 года	19,2	28,5	12,9
1–2 года	12,8	12,6	12,9
2–5 лет	20,4	18,9	21,3
5–10 лет	22,4	19,8	24,2
10–15 лет	13,6	9,9	16,1
15–20 лет	4,7	4,5	4,9
Более 20 лет	6,5	5,2	7,5
Воздержались от ответа	0,4	0,6	0,2
Есть ли у вас опыт работы в частном секторе (бизнесе)?			
Да	29,1	63,1	75,7
Нет	70,7	36,4	24,0
Воздержались от ответа	0,2	0,5	0,3
Есть ли у вас опыт работы в другом регионе?			
Да	13,6	13,5	13,8
Нет	85,8	85,6	85,9
Воздержались от ответа	0,6	0,9	0,3

Таблица П2

**Сравнение выборки опроса и генеральной совокупности
государственных и муниципальных служащих
Новгородской области**

	Структура выборки		Структура генеральной совокупности*	
	Региональный уровень управления	Муниципальный уровень управления	Региональный уровень управления	Муниципальный уровень управления
Общее число государственных / муниципальных служащих	445 чел.	653 чел.	566 чел.	1680 чел.
<i>Категория должности</i>				
Руководители	32,4	37,1	35,9	40,5
Специалисты	67,6	62,9	64,1	59,5
<i>Пол</i>				
Мужской	26,3	10,9	26,7	11,0
Женский	73,7	89,1	73,3	89,0
<i>Возраст</i>				
До 30 лет	10,5	7,2	8,7	6,8
31–40 лет	37,3	30,0	36,1	32,1
41–50 лет	28,5	35,7	30,1	40,0
51 год и более	23,7	27,1	25,1	21,1

Примечание: *Генеральная совокупность была сформирована на основе данных о численности государственных и муниципальных служащих Новгородской области по состоянию на конец 2018 г. (без лиц, занимающих государственные должности), представленных Министерством государственного управления Новгородской области. На региональном уровне в генеральную совокупность были включены все министерства и комитеты, кроме органов ЗАГС.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2:

ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ GREEN TAPE И RED TAPE

Последовательность правил

Восприятие последовательности правил, регулирующих работу ведомства, измерялось с помощью индекса из трех вопросов.

1. Пожалуйста, оцените правила, действующие в вашем органе государственного управления (ОМСУ).

Шкала:

1 – применяются последовательно и согласованно;

5 – применяются непоследовательно и несогласованно.

2. В какой мере вы согласны с тем, что используемые регламенты и процедуры применяются последовательно и согласованно?

Шкала:

5 – полностью согласен;

1 – полностью не согласен.

3. В какой мере непоследовательное и несогласованное применение правил является проблемой в вашем органе государственного управления (ОМСУ)?

Шкала:

1 – это серьезная проблема;

3 – не является проблемой.

Минимальное возможное значение индекса – 3,

максимальное – 13.

Оптимальность контроля

Оптимальность правил и контроля на рабочем месте измерялась с помощью индекса из трех утверждений и вопросов:

1. Оцените действующие в вашей организации правила по шкале со следующими характеристиками:

5 – необходимый контроль;

1 – чрезмерный контроль.

2. Оцените действующие в вашей организации правила по шкале со следующими характеристиками:

5 – необходимые правила;

1 – ненужные правила.

3. Оцените действующие в вашей организации правила по шкале со следующими характеристиками:

5 – необременительные;

1 – обременительные.

Минимальное возможное значение индекса – 3,

максимальное – 15.

Формализация правил: письменные и устные правила на рабочем месте

Отношение к формализации правил измерялось с помощью индекса из трех вопросов/утверждений:

1. В какой мере вы согласны с утверждением, что в вашем подразделении соблюдаются официально прописанные процедуры и регламенты, какая бы ситуация ни возникала?

Шкала:

5 – полностью согласен;

1 – полностью не согласен.

2. В какой мере применение «неписаных» правил является проблемой в вашей организации?

Шкала:

1 – это серьезная проблема;

3 – не является проблемой.

3. Оцените действующие в вашей организации правила по шкале со следующими характеристиками:

Шкала:

5 – письменно оформленные правила;

1 – «неписаные» правила.

Минимальное возможное значение индекса 3;

максимальное – 13.

Восприятие уровня забюрократизированности

Восприятие излишней бюрократии в ведомстве измерялось с помощью индекса из двух утверждений.

1. В нашей организации существует много обременительных административных правил.
2. В нашей организации существует много сложных процедур.

Шкала:

десятибалльная шкала:

полностью не согласен – 1,

полностью согласен – 10.

Минимальное возможное значение индекса – 2;

максимальное – 20.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3:

ОПИСАТЕЛЬНЫЕ СТАТИСТИКИ ДЛЯ ЗАВИСИМЫХ
И ОБЪЯСНЯЮЩИХ ПЕРЕМЕННЫХ

Таблица ПЗ

Общая удовлетворенность работой и намерение сменить работу

Респондентам было предложено ответить на вопрос: «Насколько вы в целом удовлетворены вашей работой?», поставив оценку от 1 до 5 (5 – полностью удовлетворен, 1 – полностью не удовлетворен), а также оценить утверждение «Я планирую сменить работу в течение ближайших двух лет» (шкала: 1 – полностью не согласен, 5 – полностью согласен).

	Столбец А	Столбец В
	<i>Удовлетворенность работой</i>	<i>Намерение сменить работу</i>
Всего ответов	1040	1094
Общее среднее значение	3,98	2,17
Мода	4	1
Медиана	4	2
	<i>Среднее значение</i>	<i>Среднее значение</i>
<i>1. Региональный/муниципальный</i>		
Региональный	3,97	2,05
Муниципальный	3,99	2,25**
<i>2. Руководитель/специалист</i>		
Руководители	4,05	2,15
Специалисты	3,95	2,18
<i>3. Пол</i>		
Женщина	4.01	2.13
Мужчина	3.86*	2.38**
<i>4. Возраст</i>		
Менее 20 лет	3,00	4,00
21–30 лет	4,04	2,09
31–40 лет	3,95	2,41
41–50 лет	3,93	2,26
51–60 лет	4,09	1,75
Старше 60	4,00	1,81

	Столбец А	Столбец В
<i>5. Опыт работы</i>		
Менее 1 года	4,02	1,97
1–2 года	4,08	2,08
2–5 лет	3,80	2,28
5–10 лет	3,98	2,42
10–15 лет	4,00	2,21
15–20 лет	3,98	2,09
Более 20 лет	4,03	1,97
<i>6. Опыт работы в другом регионе (да/нет)</i>		
Нет	4,01	2,14
Да	3,82**	2,35†
<i>7. Опыт работы в частном секторе (да/нет)</i>		
Нет	4,00	2,11
Да	3,95	2,31*

Статистическая значимость различия средних значений † $p < 0,1$, * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$

Таблица П4

**Описательные статистики для переменных,
характеризующих правила и процедуры**

	Мин.	Макс.	Среднее	Стандартное отклонение	Число ответов
Индекс восприятия уровня забюрократизированности	2	18	6,9	4,12	1060
Индекс восприятия последовательности правил	4	13	8,66	1,38	1080
Индекс оптимальности контролирующих правил	3	15	11,89	2,75	1068
Индекс формализации правил	3	13	10,46	1,94	1063
<i>Оценка забюрократизированности</i>					
В нашей организации существует много обременительных административных правил	1	10	3,33	2,23	1086
В нашей организации существует много сложных процедур	1	10	3,59	2,30	1068

	Мин.	Макс.	Среднее	Стандартное отклонение	Число ответов
Последовательность правил					
Пожалуйста, оцените правила, действующие в вашем органе государственного управления (ОМСУ) <i>(5 – применяются непоследовательно и несогласованно; 1 – применяются последовательно и согласованно)</i>	1	5	2,25	1,27	1094
В какой мере вы согласны с тем, что используемые регламенты и процедуры применяются последовательно и согласованно?	1	5	4,04	0,92	1093
В какой мере непоследовательное и несогласованное применение правил является проблемой в вашем органе государственного управления (ОМСУ)?	1	3	2,37	0,64	1084
Оптимальность контролирующих правил					
Оценка правил по шкале: 5 – необременительные правила; 1 – обременительные	1	5	3,92	1,01	1085
Оценка правил по шкале: 5 – необходимый контроль; 1 – чрезмерный контроль	1	5	4,00	1,06	1074
Оценка правил по шкале: 5 – необходимые правила; 1 – ненужные правила	1	5	3,97	1,09	1081
Формализация правил					
Оценка правил по шкале: 5 – письменно оформленные правила; 1 – «неписаные» правила	1	5	3,96	1,05	1072
В какой мере вы согласны с утверждением, что в вашем подразделении соблюдаются официально прописанные процедуры и регламенты, какая бы ситуация ни возникла?	1	5	4,02	0,79	1092
В какой мере применение «неписаных» правил является проблемой в вашей организации?	1	3	2,47	0,61	1089

ЛИТЕРАТУРА

1. Bozeman B. A theory of government “red tape” // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1993. Vol. 3. No. 3. P. 273–304.
2. Bozeman B., Feeney M. K. *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research*, Routledge. 2014.
3. Brewer G. A., Walker R. M. The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2010. Vol. 20. No. 1. P. 233–257. doi:10.1093/jopart/mun040
4. Campbell J. W. Red tape and transformational leadership: an organizational echelons perspective // *Journal of Organizational Change Management*. 2017. Vol. 30. No. 1. P. 76–90. doi:10.1108/jocm-01-2016-0004
5. Dahlström C., Lapuente V., Teorell J. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption // *Political Research Quarterly*. 2012. Vol. 65. No. 3. P. 656–668. URL: <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
6. DeHart-Davis L. The Unbureaucratic Personality // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67. No. 5. P. 892–903. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00776.x
7. DeHart-Davis L. Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2009a. Vol. 19. No. 2. P. 361–384. doi:10.1093/jopart/mun004
8. DeHart-Davis L. Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter // *Public Administration Review*. 2009b. Vol. 69. No. 5. P. 901–910.
9. DeHart-Davis L., Chen J., Little T. D. Written Versus Unwritten Rules: The Role of Rule Formalization in Green Tape // *International Public Management Journal*. 2013. Vol. 16. No. 3. P. 331–356. doi:10.1080/10967494.2013.825193
10. DeHart-Davis L., Davis R. S., Mohr Z. Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy? // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25. No. 3. P. 849–876. doi:10.1093/jopart/muu038
11. Gagné M., Deci E. L. Self-determination theory and work motivation // *Journal of Organizational behavior*. 2005. Vol. 26. No. 4. P. 331–362.
12. Homburg V. M. F. Red Tape and Reforms: Trajectories of Technological and Managerial Reforms in Public Administration // *International Journal of Public Administration*. 2008. Vol. 31. No. 7. P. 749–770. doi:10.1080/01900690701690817
13. Kalgin A., Podolskiy D., Parfenteva D., Campbell J. W. Performance management and job-goal alignment: A conditional process model of turnover intention in the public sector // *International Journal of Public Sector Management*. 2018. Vol. 31. No. 1. P. 65–80.
14. Oliveros V. Making it Personal: Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina // *Comparative Politics*. 2016. Vol. 48. No. 3. P. 373–391.
15. Owusu F. Differences in the Performance of Public Organisations in Ghana: Implications for Public-Sector Reform Policy // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24. No. 6. P. 693–705. doi:10.1111/j.1467-7679.2006.00354.x

16. Pandey S. K., Scott P. G. Red tape: A review and assessment of concepts and measures // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 12. No. 4. P. 553–580.
17. Pesti C., Randma-Liiv T. Towards a Managerial Public Service Bargain: The Estonian Civil Service Reform. // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. Vol. X. No. 1. P. 135–154.
18. Rainey H. G., Pandey S., Bozeman B. Research note: Public and private managers' perceptions of red tape // *Public Administration Review*. 1995. Vol. 55. No. 6. P. 567–574.
19. Rosenfeld B., Imai K., Shapiro J. N. An Empirical Validation Study of Popular Survey Methodologies for Sensitive Questions // *American Journal of Political Science*. 2016. Vol. 60. No 3. P. 783–802. doi:10.1111/ajps.12205
20. Ryo S., Ronquillo J., Park S. Understanding the Adoption of Pay-for-Performance in State Governments: A Diffusion Theory Approach. // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2018. No. 54. P. 107–124.
21. Van Dick R., Christ O., Stellmacher J., Wagner U., Ahlswede O., Grubb C., Tissington, P.A. Should I stay or should I go? Explaining turnover intentions with organizational identification and job satisfaction // *British Journal of Management*. 2004. Vol. 15. No. 4. P. 351–360. doi:10.1111/j.1467-8551.2004.00424
22. Virant G., Rakar I. Implementing a Government-Wide Unified and Transparent Salary System in Slovenia. // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. Vol. X, No 1. P. 183–208.
23. Wright B. E., Davis B. S. Job satisfaction in the public sector: The role of the work environment // *The American Review of Public Administration*. 2003. Vol. 33. No. 1. P. 70–90.
24. Walker R. M., Brewer G. A. Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance? // *Administration and Society*. 2009. Vol. 41. No. 4. P. 423–448. doi:10.1177/0095399709338027

MERITOCRACY, EFFECTIVE RULES AND JOB SATISFACTION IN RUSSIAN CIVIL SERVICE: EMPIRICAL EVIDENCE FROM A REGIONAL GOVERNMENT³

Alexander S. Kalgin

PhD, Associate Professor, School of Public Administration,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 9/11 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: akalgin@hse.ru

Vyacheslav V. Matveev

PhD (in Sociological Sciences), Associate Professor,
Chair of Sociology and Bilingual Education,
Head of laboratory of Sociology,
Yaroslav-the-Wise Novgorod State University.
Address: 6 Chudintseva str., 173007 Velikiy Novgorod, Russian Federation.
E-mail: vyacheslav.matveev@novsu.ru

Maria K. Milosh

Research assistant, International Center for the Study
of Institutions and Development,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 9/11 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: mmilosh@hse.ru

Andrei A. Yakovlev

PhD (in Economics), Professor,
Director of the School of Public Administration,
Institute for Industrial and Market Studies,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 9/11 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ayakovlev@hse.ru

Abstract

This article explored the effects of rule formalization in Russian regional government. Based on a survey of 1098 regional and municipal civil servants the authors analyze the effect of Red tape and Green tape on job satisfaction and turnover intention. The study shows that “good” rule formalization (green tape) is associated with higher job satisfaction, whereas red tape is associated with lower job satisfaction and higher turnover intention. Additionally, a survey experiment is employed to evaluate the perception of meritocratic hiring criteria in the civil service: the results demonstrate that respondents perceive meritocratic criteria as a more important selection factor than personal ties. Respondents who saw personal ties as an important hiring criterion show lower job satisfaction, this highlights the importance of meritocracy in personnel management in the civil service.

³ The financial support from the Government of the Russian Federation within the framework of the implementation of the 5-100 Programme Roadmap of the National Research University Higher School of Economics is acknowledged.

Keywords: performance management; rule formalization; selection criteria; civil service; job satisfaction; survey experiment.

Citation: Kalgin, A., Matveev V., Milosh M. & Yakovlev A. (2019). Meritokratiya, effektivnye pravila i udovletvorennost' rabotoi sredi gosudarstvennykh sluzhashchikh: rezul'taty empiricheskogo issledovaniya [Meritocracy, Effective Rules and Job Satisfaction in Russian Civil Service: Empirical Evidence from a Regional Government]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 133–162 (in Russian).

REFERENCES

1. Bozeman, B. (1993). A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 3, vol. 3, pp. 273–304.
2. Bozeman, B. & Feeney, M.K. (2014). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Routledge.
3. Brewer, G.A. & Walker, R.M. (2010). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 20, vol. 1, pp. 233–257. Available at: doi:10.1093/jopart/mun040 (accessed: 14 November 2019).
4. Campbell, J.W. (2017). Red Tape and Transformational Leadership: An Organizational Echelons Perspective. *Journal of Organizational Change Management*, no 30, vol. 1, pp. 76–90. Available at: doi:10.1108/jocm-01-2016-0004 (accessed: 14 November 2019).
5. Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, no 3, vol. 65, pp. 656–668. Available at: <https://doi.org/10.1177/1065912911408109> (accessed: 14 November 2019).
6. DeHart-Davis, L. (2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review*, vol. 67, no 5, pp. 892–903. Available at: doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00776.x (accessed: 14 November 2019).
7. DeHart-Davis, L. (2009a). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19 no 2, pp. 361–384. Available at: doi:10.1093/jopart/mun004 (accessed: 14 November 2019).
8. DeHart-Davis, L. (2009b). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review*, vol. 69, no 5, pp. 901–910.
9. DeHart-Davis, L., Chen, J. & Little, T. D. (2013). Written Versus Unwritten Rules: The Role of Rule Formalization in Green Tape. *International Public Management Journal*, vol. 16 no 3, pp. 331–356. Available at: doi:10.1080/10967494.2013.825193 (accessed: 14 November 2019).
10. DeHart-Davis, L., Davis, R. S. & Mohr, Z. (2015). Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no 3, pp. 849–876. Available at: doi:10.1093/jopart/muu038 (accessed: 14 November 2019).
11. Gagné, M. & Deci, E.L. (2005). Self-Determination Theory and Work Motivation. *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, no 4, pp. 331–362.

12. Homburg, V.M.F. (2008). Red Tape and Reforms: Trajectories of Technological and Managerial Reforms in Public Administration. *International Journal of Public Administration*, vol. 31, no 7, pp. 749–770. Available at: doi:10.1080/01900690701690817 (accessed: 14 November 2019).
13. Kalgin, A., Podolskiy, D., Parfenteva, D. & Campbell, J. W. (2018). Performance Management and Job-Goal Alignment: A Conditional Process Model of Turnover Intention in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 31, no 1, pp. 65–80.
14. Oliveros, V. (2016). Making it Personal: Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina. *Comparative Politics*, vol. 48, no 3, pp. 373–391.
15. Owusu, F. (2006). Differences in the Performance of Public Organisations in Ghana: Implications for Public-Sector Reform Policy. *Development Policy Review*, vol. 24, no 6, pp. 693–705. Available at: doi:10.1111/j.1467-7679.2006.00354.x (accessed: 14 November 2019).
16. Pandey, S.K. & Scott, P.G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, no 4, pp. 553–580.
17. Pesti, C. & Randma-Liiv, T. (2018). Towards a Managerial Public Service Bargain: The Estonian Civil Service Reform. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. X, no 1, pp. 135–154.
18. Rainey, H.G., Pandey, S. & Bozeman, B. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, vol. 55, no 6, pp. 567–574.
19. Rosenfeld, B., Imai, K. & Shapiro, J. N. (2016). An Empirical Validation Study of Popular Survey Methodologies for Sensitive Questions. *American Journal of Political Science*, vol. 60, no 3, pp. 783–802. Available at: doi:10.1111/ajps.12205 (accessed: 14 November 2019).
20. Ryo, S., Ronquillo, J. & Park, S. (2018). Understanding the Adoption of Pay-for-Performance in State Governments: A Diffusion Theory Approach. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no 54, pp. 107–124.
21. Van Dick, R., Christ, O., Stellmacher, J., Wagner, U., Ahlswede, O., Grubba, C. & Tissington, P. A. (2004). Should I stay or should I go? Explaining turnover intentions with organizational identification and job satisfaction. *British Journal of Management*, vol. 15, no 4, pp. 351–360. Available at: doi:10.1111/j.1467-8551.2004.00424 (accessed: 14 November 2019).
22. Virant, G. & Rakar, I. (2018). Implementing a Government-Wide Unified and Transparent Salary System in Slovenia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. X, no 1, pp. 183–208.
23. Wright, B.E. & Davis, B.S. (2003). Job Satisfaction in the Public Sector: The Role of the Work Environment. *The American Review of Public Administration*, vol. 33, no 1, pp. 70–90.
24. Walker, R.M. & Brewer, G.A. (2009). Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance? *Administration and Society*, vol. 41, no 4, pp. 423–448. Available at: doi:10.1177/0095399709338027 (accessed: 14 November 2019).