

А.А. Максимов, асп. кафедры социологии организаций и менеджмента социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия*

МОТИВАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Maksimov Arsenij Andreevich, postgraduate student, sociology of organizations and management subdepartment, Department of sociology, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation, e-mail: arsenii.maksimov@mail.ru

MOTIVATION OF PUBLIC OFFICIALS AS A MANAGERIAL PROBLEM

Существует ли специфическая система мотивации на государственной службе? На этот вопрос отечественные и зарубежные специалисты не дают однозначного ответа. Автор систематизирует результаты многочисленных сравнительных исследований особенностей мотивации работников в государственных и частных организациях. Инновационные подходы к мотивации чаще всего зарождаются в коммерческом секторе, и отнюдь не все из них находят применение на государственной службе. Мотивация государственных служащих в России и за рубежом остается относительно стабильной. При этом ряд факторов нематериального стимулирования и, прежде всего, построения карьеры играют здесь особую роль. Сравнительный анализ трудовой мотивации в организациях государственного и частного секторов экономики позволяет определить общие и отличительные мотивационные потребности служащих двух секторов. Исследования такого рода проводились неоднократно и зачастую их результаты подталкивали ученых к новым дискуссиям и, как следствие, к открытиям в области менеджмента и управления человеческими ресурсами.

Результаты таких исследований могут быть использованы для дальнейшего развития таких концепций, как новое государственное управление (New Public Management). Значение сравнительных исследований возрастает по мере деbüroкратизации общественных отношений, стремления создать “сервисное” государство. Поскольку в этих процессах неизбежно оказываются задействованными сами коммерческие структуры или продукты их деятельности, прежде всего инновации в области менеджмента, возникает острая необходимость создать условия для продуктивного сотрудничества государственного и частного секторов.

Автор указывает на важность ответственного подхода к созданию благоприятной среды для обмена опытом и социальными технологиями между государственными и частными организациями, в том числе посредством трансформации системы мотивации в государственном секторе. Вносимые изменения должны отвечать потребностям в придании

* Максимов Арсений Андреевич, e-mail: arsenii.maksimov@mail.ru

государственным структурам большей гибкости и динамизма при сохранении их сущностных особенностей и общественно значимых целей. Удачным, хотя и небесспорным источником для заимствований эффективных инструментов и технологий мотивации может также служить опыт развитых стран, которые несмотря на существующие отличия в организации деятельности государственных служб успешно развивают потенциал взаимовыгодного обмена инновациями между государственным и частным секторами экономики.

Ключевые слова: мотивация, государственная организация, государственная служба, частный сектор, материальное стимулирование, карьера, управление, менеджмент, инновации.

Is there a specific incentive system in the public service? On this question Russian and foreign experts do not give a clear answer. Author systematizes the results of numerous comparative studies of employees' motivation in public and private organizations. Innovative approaches to motivation most often arise in the commercial sector, and not all of them are usable in the public service. Motivation of civil servants in Russia and abroad has remained relatively stable. Meantime, several non-financial incentives and, above all, the career play a special role here. Comparative analyze of the motivation in state and private organizations enables to identify common and special needs, which are relevant to employees in the both sectors. Studies of this kind were conducted repeatedly and often pushed the researchers to the new discussions and consequently to the new discoveries in the human resource management.

The results of these studies can be used in the further developing of concepts such as New Public Management. The relevance of such studies increases with the de-bureaucratization of social relations, the desire to create "service" state. Since these processes inevitably involve commercial entities or products of their activity, first of all, management innovations, there is an urgent need to create conditions for productive cooperation between the public and private sectors.

The author stresses the importance of a responsible approach to the creation of a favorable environment for the exchange of experiences and social technologies between public and private organizations, including the transformation of the motivation system in the public sector. The changes must make state and more flexible and dynamic and, at the same time, not violate their essence and socially important purposes. A convenient, but controversial source for borrowing effective motivation tools and technologies is the experience of developed countries, which, despite the existing differences in the organization of activities of state services, successfully develop the exchange of innovations between public and private sectors of economy.

Keywords: motivation, state organization, civil service, private sector, financial incentives, career, management, innovation.

Активно проводимые научные изыскания в сфере менеджмента и социального управления уже начиная со второй половины XX в. послужили основанием для зарождения дискуссий по вопросу о том, отличается ли мотивация персонала в государственном секторе от мотивации персонала в частном секторе и можно ли применять

на государственном уровне те теории мотивации, которые разрабатывались для частных организаций? Как и всегда в подобных ситуациях, научные позиции разделили исследователей на два диаметрально противоположных лагеря: одни утверждали, что в подходах к мотивации есть существенные отличия, другие, наоборот, считали, что какой-либо значимой разницы не наблюдается. Сформировалась также и третья, “примиряющая” точка зрения, согласно которой “хотя, мотивация работников государственного сектора представляет собой уникальную задачу, это не должно останавливать управленцев от обращения к общим теориям мотивации”¹. Одним из сторонников такого подхода является американский ученый Хэл Дж. Рэйни. Он исходит из того, что улучшить управление в государственном секторе и повысить результативность работы его организаций можно, изучив и адаптировав к ним теории по организационному поведению и общему менеджменту². Основную задачу Х.Дж. Рэйни видит в том, чтобы правильно перенести идеи теорий мотивации в контекст государственного управления.

Той же позиции, впрочем, придерживаются и другие специалисты в области менеджмента и мотивации. Б. Райт³, например, считает, что государственный сектор не нуждается в собственной теории мотивации. По его мнению, основной теории организационного поведения вполне достаточно. Однако он отмечает, что отличительные особенности секторов имеют значение при интерпретации и применении какой-либо теории мотивации. Группа исследователей, в которую вошли Р. Дюран, Р. Крамер, Дж. Перри, Д. Меш и Л. Парлберг, в своей работе “Мотивация наемных работников в эпоху нового правительства”⁴ пришла к выводу о том, что теории мотивации достаточно “крепки” для применения в трансформирующемся государственном секторе.

Основу различий работы в государственном и частном секторе составляет предположение о том, что государственная служба имеет характер административной работы и в отличие от частного сектора ей свойственна бóльшая забюрократизированность и рутинность. Особенностью сферы государственной службы является и то, что ее ценностная структура в меньшей степени подвержена социокуль-

¹ Рэйни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2002. С. 246.

² Там же. С. 27.

³ Wright B.E. Public sector work motivation: review of current literature and a revised conceptual model // Journal of Public Administration and Theory. 2001. Vol. 11. N 4. P. 563.

⁴ Durant R.F., Kramer R., Perry J.L., Mesch D. Motivating employees in a new governance era: the performance paradigm revisited // Public Administration Review. 2006. Vol. 66. N 4.

турной деформации, поскольку ввиду жесткой системы иерархизации и бюрократизации госаппарата сама система организации труда в системе госслужбы и отношений внутри нее не претерпевает сколько-нибудь существенной реконструкции во времени, в отличие от организаций частного сектора. Более того, как мы видим на примере России, по своему характеру государственная служба тяготеет к прежним политическим и бюрократическим ценностям, исторически присущим системе госуправления, что определенным образом отражается и на характере развития российского общества в целом, а также на модернизации системы государственного управления в частности.

По мере того как в современном мире в различных сферах общественной жизни все увереннее провозглашаются демократические ценности, а это в том числе распространяется и на подходы к управлению в организационных структурах, консервативность методов организации труда в сфере государственной службы (в противоположность бизнес-структурам) привлекает к себе все больше внимания и все чаще становится объектом критики. Действительно, нельзя отрицать тот факт, что неоднородная и динамичная по существу бизнес-среда является источником гораздо более широкого разнообразия управленческих подходов. В условиях рыночной борьбы организации нередко идут на эксперименты в надежде получить преимущества перед конкурентами. Государства же ввиду своего предназначения и присущих им особенностей производят впечатление практически не изменяющихся с течением времени организационных структур. Любые новшества предварительно тщательно взвешиваются и согласовываются на всех уровнях власти и, лишь получив положительные оценки по целому ряду аспектов, внедряются.

Особенности мотивации сотрудников на государственной службе, однако, вызывают отдельный интерес ввиду той ответственности, которая ложится на плечи госслужащего как важного элемента в структуре реализации механизма государственной власти. И хотя этот вопрос неоднократно поднимался в различного рода исследованиях, он не теряет своей актуальности, поскольку непосредственно связан с современными реалиями государственного управления.

На государственной службе в разных странах мира давно сложилась устойчивая система мотивации труда работников, состоящая из факторов материального и нематериального стимулирования. Несмотря на очевидные различия, в основе которых лежат культурно-исторические особенности народов и наций, элементы этих систем во многом нередко повторяют друг друга, благодаря чему являются удобными объектами для заимствования и совершенствования в иных культурно-исторических условиях.

Монетарное стимулирование является “основным средством материального обеспечения работника и стимулирования его профессиональной служебной деятельности”⁵. Е.И. Васильева⁶ отмечает три распространенных вида системы оплаты труда государственных служащих — централизованные, децентрализованные и смешанные. Централизованная системы оплаты труда характерна для таких стран, как Франция и Германия. Так, во Франции существует шкала заработной платы, причем каждый уровень шкалы определен эквивалентным образовательным уровнем и обязанностями безотносительно рода занятий или сектора государственной службы. Кроме того, существуют субшкалы категорий А, В и С, каждая из которых отвечает за доплату служащим высокого уровня, специалистам и работникам с низким уровнем квалификации соответственно. Напротив, децентрализованная система оплаты труда государственных служащих подразумевает, что ответственность за проведение политики в отношении персонала ложится на руководителя, а заработная плата в значительной степени зависит от должностных обязанностей работника. Подобная система оплаты труда существует, например, в Великобритании и Австралии.

Для современной России характерна смешанная система оплаты труда, представляющая собой синтез первых двух. Согласно Федеральному закону № 79 в России, оплата труда государственных служащих состоит из устанавливаемого месячного оклада гражданского служащего в соответствии с занимаемой им должностью и месячного оклада в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы. Кроме того, в структуре оплаты труда присутствуют ежемесячные и иные дополнительные выплаты, к которым относятся надбавки к должностному окладу за выслугу лет, премий и т.д., которые устанавливаются руководителем конкретного органа.

Результаты исследований и мнения экспертов, однако, свидетельствуют о том, что в отличие от частного сектора государственная служба не привлекает высокими заработками. А. Клименко отмечает: “Наиболее острой проблемой государственной службы России является крайне низкий уровень оплаты и система ее формирования, не ориентированная на результаты служебной деятельности. Система оплаты фактически является механизмом негативного отбора, способствующим ухудшению возрастной и квалификацион-

⁵ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”. Ст. 50, п. 1.

⁶ *Васильева Е.И.* Сравнительный анализ стимулирования государственных служащих: актуальный зарубежный опыт для российской практики // Вопросы управления. 2008. Июнь. Вып. 2 (3).

ной структуры государственных служащих, снижению этических стандартов”⁷. Министр труда и социальной защиты РФ М. Топилин заявил на пресс-конференции 19 июля 2013 г.: “Если вы посмотрите зарплаты государственных служащих, по статистике, вы увидите, что они отличаются от средних зарплат в промышленном секторе. Если мы возьмем зарплату в территориальных органах, в том числе контролирующих территориальных органах, то она очень низкая, очень”⁸.

Р. Хартман и А. Вебер⁹ в своем исследовании отмечают, что многие из тех, кто предпочитает государственную службу, не подчеркивают свое стремление заработать массу денег. Посредством психологических тестирований Дж. Ролз, Р. Улрих и О. Нельсон установили, что студенты, стремящиеся в государственный сектор придавали меньше значения экономическому богатству, чем студенты, ориентированные на коммерческий сектор. Х.Дж. Рэйни¹⁰ также пишет, что государственные служащие реже, нежели работники коммерческих организаций, считают деньги конечной целью трудовой деятельности. Тем не менее, как пишет Э. Лоулер¹¹, жалованье может иметь символическое значение, отражая уровень квалификации и труда работника, что зачастую играет даже более существенную роль в мотивации государственных служащих. Таким образом, на основании вышесказанного можно заключить, что для большинства кандидатов, стремящихся на государственную службу, монетарное стимулирование не является основным мотивом трудовой деятельности

В этой связи возрастает значение факторов немонетарного стимулирования труда. Х.Дж. Рэйни, пишет, что несмотря на относительно невысокую значимость оплаты труда государственных служащих “системы государственной службы традиционно обеспечивают надежность рабочего места и развитые программы дополнительных благ”¹². И.П. Лотова¹³ отмечает, что доминирующие мотивы заня-

⁷ Клименко А. Оплата труда российских федеральных государственных гражданских служащих. URL: http://www.thec.ru/dismat/Klimenko/Klimenko_r.rtf. 1

⁸ Депутат: отставка калининградского вице-преьера – урок для пришедших во власть из бизнеса. 2013.27.02. URL: <http://www.regnum.ru/news/1630460.html#ixzz2twKAAVPG>

⁹ Hartman R., Weber A. The rewards of public service. Washington, 1980.

¹⁰ Рэйни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2002. С. XIV.

¹¹ Lawler E.E., III. Strategic pay: aligning organizational strategies and pay systems. San Francisco, 1990.

¹² Рэйни Х.Дж. Указ. соч. С. XIV.

¹³ Лотова И.П. О некоторых результатах психолого-акмеологических исследований профессиональной карьеры государственных служащих. URL: <http://akmeolog.narod.ru/report003.html>

тых на госслужбе — это гарантия постоянной работы, стабильность положения, стремление реализовать себя в профессиональной деятельности, перспективы должностного роста. Е.Е. Гришина выявила, что лидирующее место среди стимулов, привлекающих к государственной службе, занимают факторы социальных гарантий, защищенности (75,7%), регулярности оплаты труда (56%), стабильности занятости (47%).

Принцип стабильности¹⁴ государственной службы является, с одной стороны, необходимым условием функционирования данного института, а, с другой — мощным мотивирующим фактором для работников. Стабильность и устойчивость служебного положения должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично изменяется система государственных органов и организация государственной службы. Только в условиях стабильности и уверенности в своем завтрашнем дне государственный служащий может эффективно исполнять свои функции.

К. Юркевич, Т. Мэсси и Р. Браун¹⁵, исследовав мотивацию в государственных и частных организациях, пришли к выводу, что государственные служащие в первую очередь мотивированы гарантией занятости и стабильностью, в то время как работники частного сектора ставят на первое место возможность получения высокой заработной платы. М. Бьюленс и Г. Ван ден Брок сформулировали эту мысль следующим образом: «Работники государственного сектора гораздо сильнее мотивированы работать в “поддерживаемой” рабочей среде».

В России, однако, в отношении гарантий занятости государственных служащих существует определенное несоответствие букве закона. Так, Е.И. Васильева говорит о том, что гарантии занятости зачастую “нивелируются повседневностью”. О.И. Долгополов в своей статье пишет: “Несмотря на то что действующим законодательством (в РФ) предусмотрены государственные социальные и экономические гарантии для служащих, их фактическое предоставление существенно минимизировало бы текучесть кадров в системе госслужбы¹⁶”. В России, отмечает В. Егоров¹⁷, в отличие от многих

¹⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”. Ст. 4, п. 5.

¹⁵ *Jurkiewicz C.L., Massey T.K.Jr., Brown R.G.* Motivation in public and private organizations: a comparative study // *Public Productivity & Management Review*. 1998. Vol. 21. N 3. P. 230–250.

¹⁶ *Долгополов О.И.* Проблемы текучести кадров на государственной службе // *Законодательство и экономика*. 2008. № 7. С. 34.

¹⁷ *Егоров В.* Чиновник — это социально-ответственный профессионал, который служит национальным интересам // *Человек и труд*. 2001. № 3. URL:<http://www.chelt.ru/2001/3-01/gosslugba>

других государств, согласно Указу “О гражданской службе” существовал открытый конкурс на замещение государственных должностей, о чем сегодня можно только мечтать, и “кадровая чехарда” в системе госуправления, начавшаяся во времена Николая II, предоставившего право “усмотрительно увольнять чиновников, вплоть до глав департаментов, без объяснения причин и без права восстановления по суду”, не прекращается по сей день. Тем не менее, как показывают социологические исследования, социальные компенсации и гарантии являются в настоящее время важным фактором привлекательности службы для части государственных служащих, особенно старших возрастов¹⁸.

Среди других факторов немонетарной мотивации следует отметить характер работы сотрудника государственной службы. Б. Райт¹⁹ отмечает, что в работе человека мотивирует не сектор, в котором он трудится (будь то частный или государственный), а непосредственно те вопросы, которыми он занимается. Эту позицию разделяют М. Бьюленс и Г. Ван ден Броек²⁰, которые в своей работе отмечают зависимость мотивированности работника от уровня рутинизации выполняемых задач. Так, исследователи пишут о более низкой мотивации служащих, выполняющих однообразную каждодневную работу. Ранее проводимые исследования показывали, что должностные лица часто упоминают возможность заниматься интересной и ответственной работой в качестве основного мотивирующего фактора.

А. Даунз²¹ к общим мотивам и целям чиновников относит власть (как внутри, так и вне учреждения), денежный доход, престиж, удобство, безопасность, личную лояльность по отношению к рабочей группе или организации, стремление служить общественным интересам, приверженность интересам и приверженность определенной программе действий. На основе этих мотивов он разработал типологию государственных служащих, в которую вошли:

- чиновники, преследующие собственные интересы;
- “карьеристы”, стремящиеся занять более высокие и влиятельные должности;

¹⁸ Васильева Е.И. Сравнительный анализ стимулирования государственных служащих: актуальный зарубежный опыт для российской практики // Вопросы управления. 2008. Июнь. Вып. 2 (3).

¹⁹ Wright B.E. Public sector work motivation: review of current literature and a revised conceptual model // Journal of Public Administration and Theory. 2001. Vol. 11. N 4. P. 574.

²⁰ Buelens M., Broeck H. Van den. An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations // Public Administration Review. 2007. Vol. 67. N 1. P. 68.

²¹ Downs A. Inside bureaucracy. N.Y., 1967.

- “консерваторы”, старающиеся сохранить свои нынешние посты и ресурсы;
- “фанатики”, продвигающие конкретное направление политики или программу;
- “адвокаты”, защищающие ведомство или более широкую сферу политики;
- “государственники”, преследующие более общие государственные интересы.

А. Даунз отмечает, что по мере роста правительственных учреждений карьеристы и фанатики уходят оттуда или превращаются в консерваторов, которых становится большинство. Ввиду этого правительственные учреждения теряют в гибкости. В то же время в связи с отсутствием экономических рынков для их продукции чиновники вынуждены получать ресурсы в виде бюджетных ассигнований, а значит, добиваться политической поддержки для своего учреждения, что, в свою очередь, навязывает им роль “адвокатов”.

Еще одним важным фактором, определяющим тип трудовой мотивации государственных служащих, а также ее эффективность, является система должностной иерархии и закрепленные в ней принципы продвижения по службе. Согласно результатам проведенного исследования²² перспектива карьерного роста оказалась третьим по значимости фактором (13% опрошенных), уступив таким мотивам, как гарантия постоянной работы, стабильность положения (43,2%) и стремлению реализовать себя в профессиональной деятельности.

Как пишут в своей работе Д. Айленд, А.Б. Александрова и др., “большинство сотрудников, чья деятельность сопровождается карьерным ростом, с увлечением выполняют свои должностные обязанности. Иными словами, они в большей степени преданы интересам организации, гордятся своей работой и проявляют больше трудолюбия”²³.

В России согласно Федеральному закону № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”, служащий имеет право на “должностной рост на конкурсной основе”²⁴. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение

²² *Гриненко Т.Г.* Должностная и профессиональная карьера государственных служащих. URL: <http://refdb.ru/look/1682009-pall.html>

²³ *Айленд Д., Александрова А.Б., Алексеев В.Н. и др.* Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина, П. Дуткевича. М., 2013. С. 21.

²⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”. Ст. 14, п. 1, пп. 10.

должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы²⁵. В соответствии с Федеральным законом № 79 карьерный рост государственного служащего зависит от уровня его образования, соответствия квалификационным требованиям и от результатов аттестации, по которым он может быть рекомендован к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста²⁶. Далее в порядке, предусмотренном законодательством, кандидат может быть рекомендован для занятия вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего, либо вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего, либо должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации²⁷.

Таким образом, ФЗ № 79 предполагает карьерный рост государственного гражданского служащего на основе аттестации и квалификационного экзамена. Таким образом, как отмечает Е.И. Васильева²⁸, в России отсутствует привязка карьерного роста к результатам деятельности госслужащего. В Германии же, к примеру, напротив, “с 1997 года реализуется следующий подход: если у госслужащего высокий уровень выполнения работы, он двигается к следующему шагу в два раза быстрее, а если уровень выполнения ниже необходимых, то продвижения не будет до тех пор, пока уровень не будет соответствовать требованиям”²⁹.

В России, однако, как отмечают исследователи³⁰, большинство госслужащих ключевым фактором карьерного продвижения рассматривают связи личного покровительства со стороны вышестоящих лиц. Значение таких факторов продвижения претендента по служебной лестнице, как профессиональная компетентность, качество образования, интеллектуальная состоятельность претендента, или управленческая эффективность, отходят на второй план. Такая

²⁵ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”. Ст. 22, п. 1.

²⁶ Там же. Ст. 22, 48.

²⁷ Там же. Ст. 64.

²⁸ Васильева Е.И. Указ. соч.

²⁹ Там же. С. 23.

³⁰ Гаман-Голутвина О.В., Сморгун Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf>

ситуация характерна для так называемой спойл-систем (*spoil-system*, от англ. *spoil* – “разрушать”), при которой подбор управленческих кадров в системе государственной службы осуществляется по критерию соответствия политико-идеологическим ориентирам и принципам. Субъективно-волевые критерии подбора кадров госслужащих становятся основой для разложения госслужбы, снижения эффективности и формирования определенного типа мотивации, не ориентированной на служение обществу, способствующей росту коррупции и т.д. Таким образом, низкая эффективность функционирования государственной службы в России является производным от того, что чиновники служат не обществу, а “первому лицу” государства и политической элите.

И.П. Лотова³¹ выделяет следующие типы профессиональной карьеры государственного служащего по ассоциативному принципу:

– “скалолаз”: высокий уровень притязаний с высокой самооценкой, сознательно осуществляющий профессиональную карьеру, последовательно и целеустремленно проходя все иерархические ступени в системе госслужбы, становится классным специалистом;

– “имитатор”: высокий уровень притязаний с высокой самооценкой, стремится к карьерным высотам, но при этом часто использует благоприятные внешние обстоятельства, общается с “нужными людьми”, создавая имидж успешного человека;

– “мастер”: высокая самооценка, но низкий уровень притязаний, любит новые области деятельности, решение сложных задач, и может потерять интерес к работе, в которой добился поставленных целей; карьера для него не главное, главное – движение вперед (а не вверх); может принять неожиданное решение о смене работы или сферы деятельности;

– “муравей”: низкая самооценка, низкий уровень притязаний, но отличается трудолюбием и работоспособностью, повышенной ответственностью; работу выполняет строго в соответствии с полученными указаниями; нуждается в поддержке руководства, признании своих заслуг со стороны авторитетных людей, но при этом продвижение по иерархической лестнице не является самоцелью;

– “вечный студент”: низкая самооценка, высокий уровень притязаний, хочет достичь карьерных высот, но при этом страдает крайней неуверенностью в себе, осторожно берется за что-то новое, не проявляет инициативу, склонен к прохождению нескольких курсов повышения квалификации, получению дополнительного образования, опирается на мнение руководителей и специалистов при выработке карьерной стратегии;

³¹ Лотова И.П. Указ. соч.

– “организатор”: низкая самооценка, высокий уровень притязаний, надеется только на себя, движется по карьерной лестнице, подгоняемый самолюбием, а не стремлением реализовать себя профессионально, при этом ему мешают недоверие к коллегам и склонность к самокопанию; характеризуется высокой степенью ответственности за все, что происходит в организации; успешно работает в стабильной ситуации, принимая правильные решения, чего не скажешь о решениях, принимаемых в экстремальной ситуации.

Государственные гарантии и компенсации также занимают важное место среди факторов внешнего немонетарного стимулирования труда госслужащих. В России гарантии, предоставляемые государственному гражданскому служащему, закрепленные на законодательном уровне (в соответствии с ФЗ № 79), включают в себя, в частности, медицинское страхование служащего и его семьи (в том числе после выхода на пенсию), обязательное государственное страхование на случай заболевания и утраты трудоспособности, защиту государственного служащего и его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий, в связи с исполнением им должностных обязанностей, возмещение расходов, связанных со служебными командировками, предоставление права получения единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы. В Германии, например, как пишет Е.И. Васильева³², мотивационный потенциал такой формы стимулирования, как медицинское страхование, выше, чем в России. Из бюджетных средств там покрывается от 50% затрат на лечение государственного служащего, его родственников и детей. В России же государство полностью оплачивает возможность санаторно-курортного обслуживания госслужащих.

В качестве факторов положительного стимулирования на государственной службе применяется механизм награждения и поощрения материальными выплатами, грамотами, ценными подарками, а также почетными званиями, знаками отличия, медалями и орденами³³.

Характерной чертой государственной службы является более высокое значение внутренней мотивированности работников, отмечаемое исследователями. Высокое значение такого мотивационного фактора, как ответственность, например, объясняется служением обществу, в частности тем, что работники государственного

³² *Васильева Е.И.* Указ. соч.

³³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”. Ст. 55.

сектора оказывают на него определенное влияние³⁴. Например, М. Хоясте³⁵, сравнивая мотивацию в государственном и частном секторе экономики, пришел к выводу, что такая форма внутренней мотивации, как признание на работе, движет опрошенными государственными менеджерами сильнее, чем их коллегами в бизнесе. Для многих государственных служащих источником мотивации может служить чувство причастности к достойной социальной цели. Х.Дж. Рэйни установил, что менеджеры учреждений ценят возможность содержательно служить обществу, а Ф. Креусон в ходе проведенного исследования определил, что основным мотивом менеджеров, поступающих на государственную службу, является возможность влияния на государственные дела³⁶.

Особенности характера государственной службы послужили основанием для появления теории мотивации государственных служащих (далее ТМГС, от англ. *Public Service Motivation Theory, PSM*). ТМГС представляет собой тип мотивации в государственном секторе, предполагающий относительно более высокую степень альтруизма у государственных служащих. Стоит отметить, что при этом, однако, потребность работников во внешней мотивации труда не исключается. Девиз трудовой деятельности в рамках ТМГС может быть описан следующим образом: “Твори добро другим и вноси свой вклад в формирование благополучного общества”³⁷.

В то же время альтруистическое или, так называемое, про-общественное поведение, приписываемое государственным служащим в рамках ТМГС, идет вразрез с теорией рационального выбора, так как, в первую очередь, не преследует удовлетворения собственных интересов.

Многочисленные исследования, посвященные мотивации государственных служащих, показали, что существует зависимость между социо-демографическими переменными такими, как возраст, уровень образования, пол и преобладанием у индивидов факторов внутренней мотивации. Например, Т. Стин³⁸ и Д. Мойнихан³⁹ в своих

³⁴ *Cohen S., Eimicke W.* The new effective public manager: achieving success in a changing government. San Francisco, 1995.

³⁵ *Khojasteh M.* Motivating the private vs. public sector managers // *Public Personnel Management*. 1993. N 22.

³⁶ *Crewson P.E.* The public service ethic. Unpublished doctoral dissertation. Washington, 1995b.

³⁷ *Perry J.L., Hondeghem A.* Editors' introduction // *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*. Oxford, 2008.

³⁸ *Steen T.* Revaluing bureaucracy: what about public servant's motivation? Milan: EGPA annual conference. Milan, 2006.

³⁹ *Moynihan D.P.* The normative model in decline? Public service motivation in the age of governance // *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*. Oxford, 2008.

работах отмечают, что существует прямая зависимость между возрастом государственного служащего и преобладанием в структуре его мотивации факторов ТМГС. Л. ДеХарт-Дэвис и Дж. Марлоу⁴⁰ выявили, что факторы мотивации в зависимости от пола разделяются на свойственные в большей степени женщинам (“сострадание”) и мужчинам (“обязательства по соблюдению общественных интересов”).

В одном из исследований, проведенных Дж. Перри⁴¹, в качестве факторов, влияющих на структуру мотивации работников государственного сектора, выступали “религиозная активность” респондентов и “наличие родительского воспитания”. Как выяснилось, положительная комбинация обеих переменных совпадала с этосом государственной службы у респондентов, тогда как наличие только религиозной активности у респондентов негативно сказывалось на уровне внутренней мотивации. Дж. Перри, однако, делает вывод, что если религиозная активность и может привести индивида к ценностям, совпадающим с этосом государственной службы, она, тем не менее, может иметь негативный эффект на степень значимости факторов внутренней мотивации у госслужащих.

Дж. Перри и Л. Уайз разделили немонетарные средства стимулирования на три группы – инструментальные, нормативные и эмоциональные. К числу инструментальных исследователи отнесли такие мотивы, как участие в реализации политики и приверженность государственной программе из-за личной вовлеченности; нормативные включают стремление служить общественным интересам, верность долгу и государству, а также социальную справедливость; эмоциональные мотивы – приверженность программе на основе альтруизма, убежденности в ее социальной значимости и патриотизма.

Говоря о мотивации на государственной службе Х.Дж. Рэйни отмечает ее следующие особенности:

- отсутствие экономических рынков для результатов деятельности государственных организаций и, как следствие – неопределенность стимулов и показателей результативности их работы;
- множественные, конфликтующие между собой и часто абстрактные ценности, которых обязаны придерживаться государственные организации;
- сложные динамические процессы государственной политики с участием многих сил, интересов и со сменой приоритетов как условия функционирования государственных организаций;

⁴⁰ *Hart-Davis L. de, Marlowe J. Gender dimensions of public service motivation // Public Administration Review. 2006. N 66 (6).*

⁴¹ *Perry J.L. Antecedents of public service motivation // Journal of Public Administration Research and Theory. 1997. N 7 (2).*

– внешние контрольные органы и процессы, которые навязывают государственным организациям структуры, правила и процедуры (правила гражданской службы, регулирующие оплату труда, продвижение по работе, дисциплинарные меры и условия подготовки и развития персонала);

– внешний политический климат, включающий отношение общественности к налогам, правительству и его служащим;

– жесткие ограничения для руководителей и менеджеров, снижающие их мотивацию и способность развивать свою организацию;

– относительно неустойчивые и спорадические процессы принятия решений в государственных организациях, способные повлиять на осознание менеджерами и работниками своих целей и возможностей;

– сравнительно сложные и жесткие структуры многих государственных организаций, включая ограничения на возможность стимулирования сотрудников;

– неопределенные цели как для отдельных сотрудников, так и для организации, слабое чувство значимости внутри организации у сотрудников;

– различия в типе людей, выбирающих карьеру в государственном управлении, несмотря на ограничения на оплату и результативность труда на государственной службе.

В целом, как видно из вышеизложенного, исследователи подчеркивают особый характер мотивов и ценностей работников государственного сектора, в отличие от работников частных фирм. Особенности мотивации труда госслужащих связаны со спецификой их работы и императивностью института госслужбы. Сегодня механизм мотивации в структурах государственной службы по-прежнему основан на административно-командных стимулах, связанных с четкой регламентацией труда государственных гражданских служащих, и представляет собой сложную систему социально-экономических отношений между госслужащими.

Но, как уже отмечалось в начале статьи, современная тенденция к демократизации управления, непосредственно затрагивающая принципы организации трудовой деятельности, рано или поздно должна была акцентировать внимание на модернизации сферы государственного управления. Пожалуй, наиболее ярким примером воплощения этой идеи на практике является концепция NPM (*New Public Management*), одним из ключевых принципов которой является деbüroкратизация общественных отношений, в рамках которых гражданин выступает в роли клиента, а государство – в качестве поставщика услуг.

Поиск источника инноваций в сфере управления человеческими ресурсами на государственной службе приводит к двум актуальным решениям. Во-первых, можно обратиться к опыту иностранных государственных служб. В развитых странах системы организации труда государственных служащих отличаются бóльшей эффективностью благодаря постоянному совершенствованию применяемых подходов. Инструменты и технологии, используемые на государственной службе, зачастую становятся объектом межгосударственного заимствования⁴². Это весьма удобный метод повышения эффективности, поскольку схожие в той или иной степени структура и механизм реализации функций государственной власти в разных странах позволяют практически напрямую копировать конкретные управленческие нововведения. Во-вторых, источником новых управленческих подходов и методик может служить частный сектор. Отличительной особенностью частно-корпоративного подхода к вопросам социального управления является бóльшее разнообразие в выборе средств, что связано с отсутствием каких-либо стандартов. Это безусловное преимущество, однако, создает определенные сложности в отношении заимствования методов управления на государственном уровне, поскольку частный сектор не предоставляет “готовых решений”. Более демократичные условия труда частно-предпринимательской среды, в которых и рождаются новые управленческие решения, значительно отличаются от условий более строгой среды государственной службы. Поэтому, если говорить о возможности их заимствования и применения в условиях государственного сектора, в первую очередь необходимо озаботиться адаптацией этих решений к условиям государственной службы или же, развивая мысль, изменением условий среды государственной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Айленд Д., Александрова А.Б., Алексеев В.Н. и др. Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина, П. Дуткевича. М., 2013.

Барков С.А. Организация и рынок: противоборство или согласие. М., 2008.

Васильева Е.И. Сравнительный анализ стимулирования государственных служащих: актуальный зарубежный опыт для российской практики // Вопросы управления. 2008. Июнь. Вып. 2 (3).

⁴² *Максимов А.А.* Стратегия подражания как инструмент организационного развития // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2014. № 4.

Гаман-Голутвина О.В., Сморгунев Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf>

Гриненко Т.Г. Должностная и профессиональная карьера государственных служащих. URL: <http://refdb.ru/look/1682009-pall.html>

Депутат: отставка калининградского вице-преьера – урок для пришедших во власть из бизнеса. 2013.27.02. URL: <http://www.regnum.ru/news/1630460.html#ixzz2twKAAVPG>

Долгополов О.И. Проблемы текучести кадров на государственной службе // Законодательство и экономика. 2008. № 7.

Егоров В. Чиновник – это социально-ответственный профессионал, который служит национальным интересам // Человек и труд. 2001. № 3. URL: <http://www.chelt.ru/2001/3-01/gosslugba>

Жукова А.Г., Серкова К.Я. Мировые модели и стандарты управления государственными программами: концепция нового государственного управления // Налоги-журнал. 2015. № 6. С. 19–22.

Зайковский В.Н. “Сервисное государство”: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 24. С. 18–28.

Клименко А. Оплата труда российских федеральных государственных гражданских служащих. URL: http://www.thec.ru/dismat/Klimenko/Klimenko_r.rtf

Ксенофонтова Е.Г. Лидерство как стремление или Исторические тенденции понимания феномена лидерства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2016. Т. 16. № 2. С. 142–153.

Лотова И.П. О некоторых результатах психолого-акмеологических исследований профессиональной карьеры государственных служащих. URL: <http://akmeolog.narod.ru/report003.html>

Маркеева А.В. Геймификация как инструмент управления персоналом современной организации // Российское предпринимательство. 2015. Т. 16. № 12. С. 1924–1936.

Рэйни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2002.

Свердликова Е.А. Традиции и ценности российской деловой культуры. М., 2011.

Управление человеческими ресурсами / Под общ. ред. С.А. Баркова, В.И. Зубкова. М., 2016.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе”. URL: <https://rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>

REFERENCES

Ailend D., Aleksandrova A.B., Alekseev V.N. i dr. Novye tekhnologii gosudarstvennogo upravleniya v zerkale kanadskogo i rossiiskogo opyta [New technologies of public administration in the mirror of the Canadian and Russian experience] / Pod red. A.M. Margolina, P. Dutkevicha [Ed. by A.M. Margolin, P. Dutkevich]. М., 2013 (in Russian).

Barkov S.A. Organizatsiya i rynek: protivoborstvo ili soglasie [Organization and market: confrontation or agreement]. M., 2008 (in Russian).

Buelens M., Broeck H. Van den. An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67. N 1.

Cohen S., Eimicke W. The new effective public manager: achieving success in a changing government. San Francisco, 1995.

Crewson P.E. The public service ethic. Unpublished doctoral dissertation. Washington, 1995.

Deputat: otstavka kaliningradskogo vitse-prem'era – urok dlya prishedshikh vo vlast' iz biznesa [Deputy: the resignation of the Kaliningrad vice-premier is a lesson for those who came to power from business]. 2013.27.02. URL: <http://www.regnum.ru/news/1630460.html#ixzz2twKAAVPG> (in Russian).

Dolgopolov O.I. Problemy tekuchesti kadrov na gosudarstvennoi sluzhbe [Problems of staff turnover in the civil service] // *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and economics]. 2008. N 7 (in Russian).

Downs A. Inside bureaucracy. N.Y., 1967.

Durant R.F., Kramer R., Perry J.L., Mesch D. Motivating employees in a new governance era: the performance paradigm revisited // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. N 4.

Egorov V. Chinovnik – eto sotsial'no-otvetstvennyi professional, kotoryi sluzhit natsional'nym interesam [An official is a socially responsible professional who serves the national interests] // *Chelovek i trud* [Man and Labor]. 2001. N 3. URL: <http://www.chelt.ru/2001/3-01/gosslugba> (in Russian).

Federal'nyi zakon ot 27.07.2004 N 79-FZ “O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe” [Federal Law of 27.07.2004 N 79-FZ “On State Civil Service”]. URL: <https://rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html> (in Russian).

Gaman-Golutvina O.V., Smorgunov L.V., Solov'ev A.I., Turovskii R.F. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya v Rossiiskoi Federatsii v 2008 godu [Effectiveness of public administration in the Russian Federation in 2008]. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (in Russian).

Grinenko T.G. Dolzhnostnaya i professional'naya kar'era gosudarstvennykh sluzhashchikh [Official and professional career of civil servants]. URL: <http://refdb.ru/look/1682009-pall.html> (in Russian).

Hartman R., Weber A. The rewards of public service. Washington, 1980.

Hart-Davis L. de, Marlowe J. Gender dimensions of public service motivation // *Public Administration Review*. 2006. N 66 (6).

Jurkiewicz C.L., Massey T.K.Jr., Brown R.G. Motivation in public and private organizations: a comparative study // *Public Productivity & Management Review*. 1998. Vol. 21. N 3. P. 230–250.

Khojasteh M. Motivating the private vs. public sector managers // *Public Personnel Management*. 1993. N 3.

Klimenko A. Oplata truda rossiiskikh federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Remuneration of labor of Russian federal state civil servants]. URL: http://www.thec.ru/dismat/Klimenko/Klimenko_r.rtf (in Russian).

Ksenofontova E.G. Liderstvo kak stremlenie ili Istoricheskie tendentsii ponimaniya fenomena liderstva [Leadership as an aspiration or Historical tendencies of understanding the phenomenon of leadership] // *Izvestiya Saratovskogo uni-*

versiteta. Novaya seriya. Seriya Sotsiologiya. Politologiya [Izvestiya Saratov University. New episode. Series Sociology. Political science]. 2016. T. 16. N 2. S. 142–153 (in Russian).

Lawler E.E. Strategic pay: aligning organizational strategies and pay systems. San Francisco, 1990.

Lotova I.P. O nekotorykh rezul'tatakh psikhologo-akmeologicheskikh issledovaniy professional'noi kar'ery gosudarstvennykh sluzhashchikh [About some results of psychological and acmeological researches of professional career of civil servants]. URL: <http://akmeolog.narod.ru/report003.html> (in Russian).

Markeeva A.V. Geimifikatsiya kak instrument upravleniya personalom sovremennoi organizatsii [Geymifikatsiya as a tool for managing the personnel of a modern organization] // Rossiiskoe predprinimatel'stvo [Journal of Russian Entrepreneurship]. 2015. T. 16. N 12. S. 1924–1936 (in Russian).

Moynihan D.P. The normative model in decline? Public service motivation in the age of governance // Motivation in Public Management: the Call of Public Service. Oxford, 2008.

Perry J.L. Antecedents of public service motivation // Journal of Public Administration Research and Theory. 1997. N 7 (2).

Perry J.L., Hondeghem A. Editors' introduction // Motivation in Public Management: the Call of Public Service. Oxford, 2008.

Reini K.Dzh. Analiz i upravlenie v gosudarstvennykh organizatsiyakh [Analysis and management in public organizations]. M., 2002 (in Russian).

Steen T. Revaluing bureaucracy: what about public servant's motivation? Milan: EGPA annual Conference. Milan, 2006.

Sverdlikova E.A. Traditsii i tsennosti rossiiskoi delovoi kul'tury [Traditions and values of Russian business culture]. M., 2011 (in Russian).

Upravlenie chelovecheskimi resursami [Human resources management] / Pod obshch. red. S.A. Barkova, V.I. Zubkova [Ed. by S.A. Barkov, V.I. Zubkov]. M., 2016 (in Russian).

Vasil'eva E.I. Sravnitel'nyi analiz stimulirovaniya gosudarstvennykh sluzhashchikh: aktual'nyi zarubezhnyi opyt dlya rossiiskoi praktiki [Comparative analysis of stimulation of civil servants: actual foreign experience for Russian practice] // Voprosy upravleniya [Management issues]. 2008. Iyun'. Vyp. N 2 (3) (in Russian).

Wright B.E. Public sector work motivation: review of current literature and a revised conceptual model // Journal of Public Administration and Theory. 2001. Vol. 11. N 4.

Zaikovskii V.N. "Servisnoe gosudarstvo": novaya paradigma ili sovremennaya tekhnologiya gosudarstvennogo upravleniya? ["Service State": a new paradigm or modern technology of public administration?] // Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' [National Interests: Priorities and Security]. 2014. N 24. S. 18–28 (in Russian).

Zhukova A.G., Serkova K.Ya. Mirovye modeli i standarty upravleniya gosudarstvennymi programmami: kontseptsiya novogo gosudarstvennogo upravleniya [World models and standards for the management of public programs: the concept of new public administration] // Nalogi-zhurnal [Taxes-Journal]. 2015. N 6. S. 19–22 (in Russian).