



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-295-304

Мотивация государственных гражданских служащих: необходимость системного подхода

И.Б. Шебураков, О.Н. Шебуракова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В данной статье вопросы мотивации рассмотрены через призму управления мотивацией на основе понимания специфики состояния мотивационно-потребностной сферы государственных служащих. Приведены результаты анализа особенностей трудовой мотивации при проведении кадрового аудита в региональных органах власти одного из субъектов РФ, который подтверждает тезис о необходимости отличать мотивацию от удовлетворенности. В работе приведен анализ исследований отечественных и зарубежных авторов о специфике мотивации госслужащих. Сделан вывод о том, что большая часть исследований содержит рекомендации, направленные на повышение удовлетворенности служащих, а не на повышение эффективности и результативности их деятельности. На основе проведенного анализа были разработаны основные элементы системы стимулирования государственных гражданских служащих

Ключевые слова: мотивация, удовлетворенность, государственная гражданская служба, государственные служащие, система стимулирования

Интерес к теме мотивации на государственной гражданской службе, как со стороны исследователей, так и со стороны практиков, является традиционно высоким. В литературе встречается довольно много статей, посвященных данной тематике. Анализ HR-практик органов государственной власти, как федерального, так и регионального уровней, а также органов местного самоуправления свидетельствует о заинтересованности этой темой, как на уровне кадровых служб, так и на уровне руководителей органов власти и управления.

Однако при всей интенсивности внимания к этой теме можно отметить относительную однобокость и отрывочность предлагаемых решений. Так, подавляющее большинство работ сконцентрированы на одном из двух вопросов. Первая группа авторов анализирует преимущественно факторы привлекательности/непривлекательности государственной службы, в то время как вторая группа сосредоточена на исследовании особенностей мотивации государственных служащих. Исследования зарубежных авторов также чаще сосредоточены на вопросах специфической мотивации госслужащих.

Очевидно, что тенденция такого рода восприятия темы мотивации связана с различным толкованием самого понятия «мотивация гражданских служащих», а также с неразвитостью рационального менеджерского – «инструментального» отношения к вопросам управления мотивацией госслужащих.

То есть, с одной стороны, очень часто не проводится четкой границы между понятием мотивации как «состоянием» мотивационно-потребностной сферы, отражающей индивидуальные или групповые особенности, и понятием мотивации как мотивирования – управления мотивацией человека или группы людей. Во-вторых, вопросы управления мотивацией чаще ассоциируются авторами с факторами повышения удовлетворенности различными аспектами работы и службы, и гораздо реже с задачей повышения производительности труда, или на языке гражданской службы – «эффективности и результативности деятельности».

В то же время, с точки зрения решения задачи повышения эффективности и результативности деятельности, необходимо отметить, что рассматривать вопросы мотивации следует именно через призму управления мотивацией, естественно, на основе понимания специфики состояния мотивационно-потребностной сферы государственных служащих. Учитывать и решать задачи, связанные с удовлетворенностью, необходимо отдельно, так как от нее напрямую зависит привлекательность госслужбы для кандидатов и мотивация сохранения рабочих мест для действующих госслужащих, но, в меньшей степени, собственно эффективность их деятельности.

Рассматривая высокую мотивацию служебной деятельности как эквивалент понятия высокой трудовой мотивации, следует иметь в виду, что это, скорее, желание работать «много и хорошо» для достижения целей и задач организации, нежели ощущение психического и физического комфорта, то есть – ощущение удовлетворенности.

Этот момент является принципиальным, так как очевидно, что решение задач, стоящих перед государственным органом, требует наличия, в первую очередь, высоко мотивированных служащих – стремящихся работать качественно, с высокой интенсивностью, ориентированных на результат, на удовлетворение потребностей общества и на решение задач, стоящих перед государством. Удовлетворенность, при этом также имеет значение, но, в большей степени, для сохранения кадрового состава и повышения его лояльности. Таким образом, хотя и довольно условно, можно выделить четыре группы государственных служащих с точки зрения соотношения мотивации и удовлетворенности (рис. 1).

В подтверждение тезиса о необходимости отличать мотивацию от удовлетворенности можно привести результаты анализа особенностей трудовой мотивации, выполненного нами еще в 2010–2011 гг. при проведении кадрового аудита в региональных органах государственной власти одного из субъектов РФ. Всего было опрошено 999 служащих из 36 региональных органов государственной власти (36,1% всех служащих субъекта РФ), а также, по отдельной анкете, 182 руководителя первичного и среднего звена (47,3% всех руководителей) и 12 членов Правительства области.

Анализ мнений линейных руководителей показал, что с точки зрения сочетания трудовой мотивации (понимаемой как желание работать много и хорошо для достижения целей организации) и удовлетворенности трудом (понимаемой как ощущение комфорта с точки зрения условий труда) структура персонала госорганов в целом могла быть охарактеризована как достаточно благоприятная, но, тем не менее, требующая коррекции (рис. 2).

Удовлетворенность	max	Удовлетворенные, но немотивированные	Удовлетворенные и мотивированные
	min	Неудовлетворенные и немотивированные	Неудовлетворенные, но мотивированные
		min	max

Мотивация

Рис. 1. Гипотетическая возможность наличия 4 групп госслужащих

		Высокая мотивация – 81,4%		
МОТИВАЦИЯ	Высокая мотивация – низкая удовлетворенность	37,3%	Высокая удовлетворенность трудом – высокая мотивация	} Высокая удовлетво- ренность – 52,4%
	Низкая удовлетворенность трудом – низкая мотивация	10,3%	Высокая удовлетворенность трудом – низкая мотивация	
		УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ		

Рис. 2. Структура гражданских служащих по критериям удовлетворенность/мотивация (опрос линейных руководителей)

По оценкам руководителей, абсолютное большинство сотрудников (81,4%) являлось служащими с высоким уровнем мотивации. Однако интересно, что мнение руководителей, о мотивации своих служащих и мнение самих служащих значительно отличались. По данным анкетного опроса служащих, количество тех из них, кто недостаточно мотивирован, напротив, составляло порядка 80%.

Служащие, с высоким уровнем удовлетворенности трудом, по мнению руководителей также составили большинство, хотя и не подавляющее: 52,4%. При этом сотрудники и с высоким уровнем удовлетворенности и с высоким уровнем мотивации (высокоэффективная группа) составили 44,1%.

Довольно велика оказалась доля высокомотивированных служащих, но с низким уровнем удовлетворенности трудом (более 1/3). Доля сотрудников, удовлетворенных трудом, но с низкой мотивацией – 8,3%. Доля госслужащих с низкой удовлетворенностью трудом и низким уровнем мотивации также оказалась достаточно существенна – около 10%.

Логично, что любые организации и органы власти в данном случае не исключение, заинтересованы в «удовлетворенных и мотивированных» работниках и не заинтересованы в «неудовлетворенных и немотивированных». Однако если будет стоять выбор между «неудовлетворенными, но мотивированными» и «удовлетворенными, но немотивированными», очевидно выбор будет сделан в пользу первых.

Таким образом, рассматривая вопросы мотивации государственных гражданских служащих, необходимо, в первую очередь, исследовать факторы мотивации, от которых зависит стремление госслужащих работать эффективно. Во-вторых, соотнести данные факторы с возможным набором как внешних стимулов, так и другими инструментами управления мотивацией, например, инструментами развития внутренней мотивации.

Определить условия применения этих стимулов, для того, чтобы удовлетворение потребностей не носило автоматический характер, а осуществлялось «в обмен» на качественное и эффективное выполнение поставленных задач. И уже в последнюю очередь (понимая, что это не факультативная, но все-таки менее приоритетная задача), проводить анализ факторов служебной деятельности, влияющих на удовлетворенность, с целью выстраивания системы гарантий, льгот, использования как материальных, так и нематериальных стимулов – для повышения лояльности служащих.

В настоящее время из этого алгоритма более или менее проработанным является только последний шаг, да и он не носит достаточной степени системный характер. Вопросы управления мотивацией с целью повышения эффективности деятельности служащих изучены достаточно слабо.

Так, большое количество работ посвящено определению специфических особенностей состояния мотивации госслужащих. Вопрос о специфике мотивации госслужащих по сравнению с персоналом частных организаций поднимается, в первую очередь, в связи с наличием так называемых отличительных

черт профессиональной деятельности в сфере госслужбы, влияющих на трудовую мотивацию государственных служащих [1].

В другом исследовании, описывающем специфическую мотивацию госслужащих, предлагается типология мотивации деятельности госслужащих от высокой к низкой и дается эмпирическая оценка степени распространенности типов мотивации: «служащий по призванию» – высокомотивированный, эффективный работник (25%), «служащий-конформист», поведение которого неопределенно и зависит от внешних факторов – наград или наказаний (65%), «криминализированный служащий» – внутренне мотивирован, но его мотивация противоречит ценностям госслужбы (10%) [2].

Еще в одном исследовании [3] идентифицируются четыре типа мотивации выбора муниципальной службы (содержательно муниципальная служба максимально близка к государственной, поэтому представленные данные можно распространить и на госслужащих):

1) зарплата и льготы (уровень зарплат на муниципальной службе может быть выше по сравнению с альтернативными вариантами в регионе);

2) вынужденная занятость (трудоустройство в органы местного самоуправления может рассматриваться как своего рода «тихая бухта»);

3) переход по профессиональной линии (продвижение по властной лестнице, приобретение новых возможностей, связей и т.п.);

4) рациональная «миграция» высших руководителей (рациональный расчет своих перспектив при условии получения опыта работы на конкретной управленческой позиции).

В исследованиях, представленных другими авторами, мотивы государственных служащих классифицируются в соответствии с «ориентациями на оказание помощи», в зависимости от которых служащие разделяются на четыре группы: «самаритян» (оказывают услуги нуждающимся), «общественников» (общественные активисты), «патриотов» (кто ценит службу своей стране) и «гуманитариев» (кто работает во благо более широких интересов человечества)» [4].

Ученые, исследующие опыт развитых стран, вообще довольно часто говорят о готовности чиновников к общественному служению – «public service motivation». Подчеркивается, что мотивация такого рода отличает госслужащих от работников, занятых в частном секторе. Так, по мнению Перри [7] кандидатов на госслужбу привлекают четыре основных фактора в работе: 1. стремление участвовать в выработке государственной политики; 2. приверженность общественным интересам и государственному долгу; 3. самопожертвование и 4. сострадание.

При этом в большинстве отечественных исследований, напротив, преобладает критическая оценка трудовой мотивации государственных служащих как недостаточно высокой и в целом негативная оценка их готовности «служения» и ориентации на интересы государства или общества [5, 6]. Однако стоит отметить, что есть и другие мнения в ряду исследований, посвященных

мотивации госслужащих в России, в которых отмечается достаточно высокий уровень «самоотверженности» чиновников [7].

Как уже было сказано выше, значительная часть исследований, связанных с мотивацией на госслужбе, рассматривают либо факторы привлекательности госслужбы для лиц, поступающих на госслужбу, либо факторы удовлетворенности/неудовлетворенности служащих.

В частности, по результатам одного из таких исследований [3] госслужбу делают привлекательной: стабильность положения (90% респондентов), возможность карьерного роста (80%), социальные гарантии (70%), получение профессионального опыта (60%), управленческий характер труда (40%); возможность более полной реализации своих профессиональных качеств (40%) и желание приносить больше пользы обществу и государству (30%). Престижность как мотив поступления на государственную гражданскую службу, указали только 12% респондентов.

Факторы, снижающие привлекательность госслужбы – низкий уровень оплаты труда (90%), отсутствие перспектив должностного роста (80%), сложная психологическая обстановка (60%), сверхурочные нагрузки, жесткий график (40%), отсутствие четких критериев оценки результатов деятельности (23%) и отсутствие ощутимых результатов работы (19%).

Интересно, что по данным этих исследований, карьерный рост на госслужбе относится как к факторам привлекательности, так и наоборот.

Объяснить данные противоречия можно именно не вполне четкой методологией анализа. С одной стороны, это факторы поступления на госслужбу, то есть факторы привлекательности госслужбы для не госслужащих. С другой – это оценка факторов удовлетворенности/неудовлетворенности деятельностью действующими госслужащими, что влияет в большей степени на мотивацию сохранения рабочего места и уровень лояльности персонала.

При этом среди исследований практически не встречаются те, которые можно было бы использовать для построения (совершенствования) системы стимулирования госслужащих на практике. Большая часть исследований содержит рекомендации, направленные на повышение удовлетворенности служащих (доведения уровня оплаты труда до сопоставимого с негосударственным сектором, предоставление возможностей карьерного роста и т.п.), а не на повышение эффективности и результативности их деятельности. В качестве примера можно привести результаты исследования, в котором предлагаются меры по усилению «факторов мотивации деятельности» госслужащих: повышение денежного содержания (90%), адекватный механизм должностного роста (80%), интересное содержание работы (70%), повышение уровня профессионализма (70%), увеличение социального пакета (60%), система моральных поощрений (30%) [3]. Но, как и в предыдущих исследованиях, не вполне понятно, на какие именно задачи – на повышение удовлетворенности или все-таки на поддержание высокой мотивации к эффективной служебной деятельности – могут быть направлены данные предложения.

Кроме того, нами не найдено исследований, показывающих отличия мотивации у госслужащих разных категорий и групп, что также необходимо учитывать при разработке и внедрении элементов материального и нематериального стимулирования. Чаще всего за пределами интересов исследователей остаются вопросы, чем именно отличается мотивация руководителей и специалистов, работающих на госслужбе, или руководителей высшего звена и руководителей первичного (среднего) звена, госслужащих разного пола, разных возрастных групп и т.д. Необходимо понимать, что мотивация госслужащих (и как состояния и как процесса) может отличаться по регионам, в зависимости от принадлежности к разным ведомствам, в зависимости от социально-демографических признаков, меняться с течением времени и т.п. Для построения эффективной системы управления мотивацией госслужащих должна применяться внятная и обоснованная методология, в которую заложены базовые механизмы для построения системы стимулирования на основе научно обоснованных и применяемых в практическом менеджменте технологий.

Таким образом, анализ рассмотренных выше исследований позволяет сделать выводы о наличии ряда методологических проблем при изучении мотивации государственных гражданских служащих, главными из которых представляются следующие.

1. В целом можно констатировать ограниченное представление о перечне мотивов профессиональной служебной деятельности, рассматриваемой в исследованиях разных авторов и структуре таких мотивов. Чаще всего дается простое перечисление разных видов мотивов без их классификации, например, через призму материальных и нематериальных, принятых классификаций предлагаемых различными теориями мотивации и т.п. В свою очередь, это не позволяет судить о том, насколько целостным и комплексным является как проведенный анализ, так и предлагаемые решения по результатам такого анализа.

2. Как правило, не различается мотивация как мотивация к сохранению рабочего места, связанная с удовлетворением от работы в организации, удовлетворенностью в целом, и мотивация к эффективной деятельности – собственно трудовая (служебная) мотивация, связанная с заинтересованностью в достижении целей и задач организации. Очень часто в исследованиях отсутствует трактовка процесса мотивации как организованной совокупности воздействий на сотрудников, побуждающей их выполнять свою работу наилучшим для организации образом. Как представленные исследования мотивов, так и предложения по повышению мотивации гипотетически могут быть ориентированы одновременно и на повышение удовлетворенности сотрудников, и на повышение их заинтересованности в результатах деятельности, без какой-либо целевой направленности соответствующих выводов и предложений. Отсюда становится непонятно, каким образом, могут быть реализованы практические предложения и к каким эффектам, с точки зрения изменившегося состояния мотивации служащих, они могут привести.

3. Анализ мотивации государственных гражданских служащих проводится, как правило, вне привязки к системному подходу управления мотивацией служащих. Чаще всего игнорируется даже представление об источниках трудовой (служебной) мотивации – внутренних источниках мотивации («мотиваторах» в терминологии Ф. Герцберга) и внешних источниках такой мотивации (стимулах) их взаимосвязи и механизмах управления мотивацией, исходя из этого.



Рис. 3. Основные элементы системы стимулирования государственных гражданских служащих

При этом, с точки зрения базового представления о возможностях построения системы управления мотивацией гражданских служащих, целесообразно иметь в виду, что наличие внутренней мотивации к эффективной служебной деятельности определяется устойчивыми паттернами мотивационно-потребностной сферы служащего, которые необходимо учитывать, в первую очередь, при принятии кадровых решений о приеме на работу (службу), назначении (служебном продвижении) гражданского служащего, а также в процессе взаимодействия руководителя со своими подчиненными. При этом система стимулирования должна быть настроена на особенности мотивационно-потребностной сферы коллектива в целом. Возможная совокупность внешних стимулов, поддерживающих мотивацию служащих на высоком уровне, или побуждающих к повышению эффективной работы, представлена на рис. 3.



БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Семенов С.А., Апрелов Е.А. Мотивация государственных гражданских служащих в условиях менеджериальной модели государственного управления // Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки: сб. ст. по мат. XVI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(16). С. 2–3.
- [2] Васильева Е.И. Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: дисс. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2010.
- [3] Рогозин Д.М., Никулин А.М., Ипатова А.А. и др. Российский чиновник. Социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих / Под ред. Д.М. Рогозина. М.: ФГБУН Институт социологии РАН, 2013.
- [4] Brewer G., Selden S., Facer R. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. N. 3. P. 254–264.
- [5] Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2013.
- [6] Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–32.
- [7] Perry J.L. (2015). Civil Service Systems and Public Service Motivation in Frits. (Ed. by M. van der Meer and als. In: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*). Palgrave Macmillan.
- [8] Герасименко Д.А. Особенности мотивации труда государственных гражданских служащих // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2013. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-motivatsii-truda-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 05.10.2018).
- [9] Атнашев Т.М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3.

Motivation of civil servants: the need for a systematic approach

I.B. Sheburakov, O.N. Sheburakova

Russian Academy of national economy and public administration
under the President of the Russian Federation

In this article the questions of motivation are considered through the prism of motivation management on the basis of understanding the specifics of the state of motivational and need sphere of civil servants. The results of the analysis of the features of labor motivation during the personnel audit in the regional authorities of one of the subjects of the Russian Federation, which confirms the thesis of the need to distinguish motivation from satisfaction. The paper presents an analysis of studies of domestic and foreign authors on the specifics of the motivation of civil servants. It is concluded that most of the studies contain recommendations aimed at

improving the satisfaction of employees, rather than improving the efficiency and effectiveness of their activities. Based on the analysis, the main elements of the system of incentives for civil servants were developed.

Key words: motivation, satisfaction, civil service, civil servants, incentive system

REFERENCES

- [1] Semenov S.A., Aprelov E.A. Motivatsiya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih v usloviyah menedzherial'noj modeli gosudarstvennogo upravleniya // Nauchnoe soobshchestvo studentov XXI stoletiya. Ehkonomicheskie nauki: sb. st. po mat. XVI mezhdunar. stud. nauch.-prakt. konf. № 1(16). S. 2–3.
- [2] Vasil'eva E.I. Motivatsiya professional'noj deyatel'nosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih: diss. ... kand. sotsiol. nauk. Ekaterinburg, 2010.
- [3] Rogozin D.M., Nikulin A.M., Ipatova A.A. i dr. Rossijskij chinovnik. Sotsiologicheskij analiz zhiznennogo mira gosudarstvennyh i munitsipal'nyh sluzhaschih / Pod red. D.M. Rogozina. M.: FGBUN Institut sotsiologii RAN, 2013.
- [4] Brewer G., Selden S., Facer R. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. N. 3. P. 254–264.
- [5] Barabashev A.G. EHvolyutsiya gosudarstvennoj sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010). M.: Izd-vo Vysshej shkoly ehkonomiki, 2013.
- [6] Obolonskij AV. Ehtika i otvetstvennost' v publichnoj sluzhbe // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2015. № 1. S. 7–32.
- [7] Perry J.L. (2015). Civil Service Systems and Public Service Motivation in Frits. (Ed. by M. van der Meer and als. In: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*). Palgrave Macmillan.
- [8] Gerasimenko D.A. Osobennosti motivatsii truda gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih // EHlektronnyj vestnik Rostovskogo sotsial'no-ehkonomicheskogo instituta. 2013. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-motivatsii-truda-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (data obrascheniya: 05.10.2018).
- [9] Atnashev T.M. Samootverzhennye chinovniki? Faktory vysokoj motivatsii gosudarstvennyh sluzhaschih // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2017. № 3.

Об авторах

Шебураков Илья Борисович – к. псих. наук, доцент факультета «Оценка и развитие управленческих кадров» Института ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, shebur@list.ru

Шебуракова Оксана Николаевна – научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» Факультета оценки и развития управленческих кадров Института ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, shebur@bk.ru