

УДК 316.334.3

DOI: 10.17223/1998863X/33/3

Е.А. Васильева

К ВОПРОСУ О МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Анализируются теоретические концепции мотивации в системе государственной службы Российской Федерации. Определено, что этот социальный феномен подразделяется на четыре уровня: базовый, средний, высший и институциональный. Отмеченный разрыв между ценностно-нормативной структурой государственной службы и системой мотивации приводит к нарастанию стресса у служащих и снижению удовлетворенности государственным управлением в обществе.

Ключевые слова: государственная служба, мотивация, социальный институт, ценности, управление.

В современном управлении персоналом мотивация рассматривается как одна из основных функций, которая позволяет существенно повысить эффективность деятельности организации без значительного увеличения финансовых затрат. Особое значение она приобретает в тех организациях, где персонал является фактически основным ресурсом, в том числе и в органах государственного управления, а потому мотивация государственных служащих является объектом большого количества публикаций, научных исследований, а также административной реформы.

Мотив в Словаре русского языка С.И. Ожегова определяется как побудительная причина, повод к какому-либо действию [1]. Соответственно, мотивация определяется как побуждение к действию и подразделяется на два основных вида – внутреннюю, когда побудителем является человек по отношению к самому себе, и внешнюю, обусловленную воздействием со стороны. Понятие мотивации тесно связано с понятиями потребностей, власти и удовлетворенности. Внутренняя мотивация, по распространенному мнению, основана на потребностях, а внешняя определяется властными полномочиями, которыми обладает субъект мотивирования. Удовлетворенность – это то состояние, к которому приходит мотивированный человек, когда перестает испытывать потребность в чем-либо.

Теоретические основы анализа мотивации обширны. Как правило, их подразделяют на две группы: содержательные и процессуальные. Содержательные теории мотивации (теория мотивации А. Маслоу, теория Х и теория Y Д. МакГрегора, теории К. Альдельфера и Д. МакКлелланда) способствовали формированию трех принципов современной практики стимулирования: акцент на повышении эффективности труда, подбор кадров по профессиональному принципу и формирование у работников потребности в достижении. К сожалению, абсолютизация этих принципов имеет и негативные аспекты. Эффективность заменяется финансовой продуктивностью, что приводит к исключению человека как субъекта трудовой деятельности из управленческого процесса; подбор кадров заменяется поиском максимально подходяще-

го для конкретного задания работника, что исключает необходимость полноценной кадровой политики. При ситуационном подборе персонала и ориентации на снижение расходов как универсального показателя эффективности стабильный высокомотивированный трудовой коллектив является излишеством. Соответственно, излишеством становятся обучение и профессиональная подготовка в организации и другие мероприятия, направленные на формирование и развитие коллектива. Личность работника теряет всякий интерес для работодателя, а потому требования к личностному развитию, хотя и остаются, но превращаются в пустые декларации. Наиболее действенным методом мотивации остается материальное стимулирование, а управление персоналом сводится к формальному целеполаганию, контролю и взысканиям.

Авторы процессуальных теорий мотивации, например Дж.С. Адамс (теория справедливости) или В. Врум (теория ожидания), сосредоточились именно на личности работника. Они призывают отказаться от разработки универсального метода мотивации, подчеркивая, что сходность потребностей не гарантирует сходность мотивов. Но именно субъективность стала основной причиной критики в адрес авторов этих теорий. Действительно, когда речь идет об организациях со значительной численностью персонала и централизованной организационной структурой, ожидать индивидуального подхода к каждому работнику не приходится.

В настоящее время в литературе получил широкое распространение подход, предусматривающий ситуационное использование тех или иных теорий мотивации, в зависимости от целей и задач организации, а также от качественной структуры персонала организации. Методы, разработанные в содержательных теориях мотивации (разработка количественных показателей эффективности труда, стимулирование роста производительности и подбор персонала по функциональному принципу), рекомендуются к применению в крупных производственных организациях со строго определенным функционалом и квантифицируемым результатом. Методы процессуальных теорий (оценка ожиданий работников, валентности вознаграждения и разработка индивидуальных программ мотивации) применяются в небольших организациях, результат деятельности которых зависит от индивидуального вклада работника, функции и рабочее место которых не могут быть строго определены и закреплены, чаще всего в творческих коллективах. В первом случае целью мотивации является повышение результативности труда, т.е. достижение конкретных показателей, зачастую экономических; во втором – совершенствование процесса труда, а единственным показателем эффективности признается удовлетворенность потребителей.

Государственная гражданская служба, в соответствии с законодательством Российской Федерации [2], представляет собой трудовой коллектив органов исполнительной власти, формирующийся по профессиональному признаку и обеспечивающий выполнение обязанностей лиц, замещающих государственные должности. Управление государственной службой базируется на том, что органы исполнительной власти представляют собой организацию по оказанию услуг: а) политикам – по сбору и анализу информации, необходимой для принятия государственных решений; б) гражданам – по выполнению разрешительных, ограничительных и регистрационных функций

для обеспечения реализации ранее принятых решений. Эффективность деятельности чиновников в этом случае можно оценить как удовлетворенность общества качеством предоставляемых услуг, а их компетенция будет заключаться в знании и применении законов и регламентов. Результат их деятельности может быть квантифицирован, например, посредством выведения экономических показателей внедрения государственных услуг и доходов бюджета от их предоставления.

В то же время в научной среде давно распространено расширительное определение задач государственной службы – как субъекта выполнения функций государства. Основные функции государства определены как:

– оборонительная, заключающаяся в охране суверенитета государства и ее территориальной целостности;

– правоохранительная – охрана общественного порядка и обеспечение законности, т.е. строгого соблюдения гражданами страны правовых норм, сформулированных в законодательстве;

– социальная защита населения, суть которой в условиях социального государства можно сформулировать как обеспечение достойного уровня и качества жизни гражданам государства, а также поддержка тех, кто не способен самостоятельно обеспечить свое выживание: инвалидов, пенсионеров, детей, оставшихся без попечения родителей или других родственников, а также граждан, испытывающих временные жизненные трудности (безработные, бездомные, ведущие девиантный образ жизни и т.п.)

При подобном толковании сводить обязанности государственной службы только к вопросам оказания государственных услуг недостаточно. Чиновники не только выполняют распоряжения руководства и обеспечивают механическую проверку соответствия заявителя требованиям закона, они также принимают важнейшие решения, оказывающие воздействие на все общество. Так, например, размер пенсионного коэффициента и правила подсчета и подтверждения страхового стажа определяются Постановлением Правительства Российской Федерации без согласования с представительными органами. Фактически государственные служащие в представлении обывателя олицетворяют государство, выступают как его персонификаты. Именно по опыту личного взаимодействия с представителями органов исполнительной власти граждане государства оценивают его эффективность.

Соответственно, другие требования предъявляются и к компетенции чиновников – как лица, принимающие решения, они должны обладать знаниями, навыками и умениями менеджера, к которым, по мнению П. Друкера [3. С. 345], относятся: принятие управленческих решений, в том числе кадровых, коммуникация, бюджетирование, оценка, контроль и информационная грамотность. Развитие у чиновников этих компетенций является задачей специализированных учебных заведений, таких как Российская академия государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации. Но возможно ли существование трудового коллектива, состоящего исключительно из руководителей? Это представляется достаточно спорной перспективой. Также значительные сложности возникают при определении критериев эффективности государственной службы: должны исполь-

зоваться качественные показатели, в частности, насколько государство способствует повышению уровня и качества жизни граждан.

По нашему мнению, оба подхода не рассматривают государственную службу как целостный институт. Первая концепция (чиновничество как корпорация по предоставлению государственных услуг) сосредоточена на том слое бюрократии, который входит в непосредственное соприкосновение с гражданами. Вторая (бюрократия как субъект государственного управления), напротив, анализирует тот слой, который оказывает значительное влияние на общественное развитие и обладает властными полномочиями, т.е. может быть назван элитой, но игнорирует непосредственно чиновников, рядовых работников органов исполнительной власти. Но фактически государственная служба, если понимать ее как бюрократию в трактовке М. Вебера, представляет собой совокупность этих двух слоев, представляющих собой не только сложную систему, но и социальный институт.

Как социальная система государственная служба подразделяется на три уровня:

– высший, объединяющий лиц, замещающих государственные должности, осуществляющих только функции руководства и управления, обладающих значительными властными полномочиями и влиянием в обществе. К ним относятся, например, главы субъектов Российской Федерации, члены правительств, руководители органов исполнительной власти, как федеральной, так и субъектов РФ, а также судьи и руководители представительных органов власти;

– средний, объединяющий государственных служащих, имеющих управленческие и властные полномочия в конкретной сфере общественной жизни. Их взаимодействие с обществом ограничено рамками решений, принятых на высшем уровне государственной службы, но они обладают существенным потенциальным влиянием, так как наделены полномочиями по толкованию этих решений и разработке порядка их исполнения. В Законе №79-ФЗ этот слой чиновников определен как «лица, замещающие должности государственной гражданской службы категории «Руководители» и «Помощники (Советники)». К ним относятся: заместители руководителей органов исполнительной власти, руководители структурных подразделений, помощники руководителей (но не работники секретариатов);

– низовой или базовый, непосредственно осуществляющий выполнение полномочий органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги. Эти служащие принимают решения только в отношении применения действующего законодательства, они не обладают полномочиями по его изменению или толкованию. Это исполнители, клерки, бюрократы, осуществление ими властных полномочий всегда противозаконно и коррупционно. Их взаимодействие с обществом носит информативный характер – они уполномочены только собирать информацию либо передавать ее. В законе это лица, замещающие должности государственной гражданской службы категории «Специалисты» и «Обеспечивающие специалисты». Именно на них распространяется действие большинства ограничений, введенных законодательством, в том числе антикоррупционного характера.

Фактически государственная служба представляет собой самоуправляемую систему, так как задача постановки целей, руководства, мотивации и контроля за низовым уровнем возложена на средний, а средним – на высший. Контроль за деятельностью высшего уровня государственной службы возложен на Президента РФ, который в данном случае призван выступать не как часть этой системы, а как внешний по отношению к ней субъект.

Как социальный институт государственная служба представляет собой совокупность норм, правил и ролей, посредством которых организуется взаимодействие граждан, органов исполнительной власти и общественных организаций в системе государственного управления. То есть каждый раз, когда она выступает как одна из сторон взаимодействия, ее институциональные ценности и нормы активизируются и начинают преобладать в силу того, что чиновники, как правило, выполняют руководящую и регулируемую функции, т.е. задают «правила игры». Воздействие на ценностно-нормативную структуру государственной службы затрудняется тем, что субъекты управления сами включены в нее, а, следовательно, не могут в полной мере осознать проблемы, которые возникают при взаимодействии, и воспринять точку зрения других акторов.

Итак, государственная служба представляет собой специфический многоуровневый социальный феномен. На низовом или базовом уровне – это совокупность трудовых коллективов органов исполнительной власти, реализующих государственные функции посредством предоставления государственных услуг на профессиональной основе. На среднем уровне – это совокупность лиц, осуществляющих руководство низовым уровнем государственной службы и регулирующих общественную жизнь посредством формирования практики правоприменения, которым для исполнения их должностных полномочий необходимы менеджерские компетенции. На высшем уровне – это политическая элита, осуществляющая государственное управление, обладающая всей полнотой властных полномочий, но не решающих конкретные прикладные вопросы. Сплачивающим элементом этой системы являются ценности, нормы, правила и роли, представляющие собой социальный институт, который воспроизводится и распространяется в процессе профессиональной адаптации работников органов исполнительной власти, т.е. государственная служба представляет собой самовоспроизводящийся и саморегулируемый институт.

Мотивация в системе государственной службы сталкивается с целым рядом проблем, а именно:

1. Ориентирование только на одну теоретическую платформу (как на содержательную, так и на процессуальную) не учитывает многомерный характер этого института.

2. Отсутствие критериев эффективности государственного управления, что затрудняет квантификацию результата деятельности даже на низовом уровне.

3. Не выделены субъекты управления государственной службой, что исключает возможность своевременного и полноценного реагирования.

Многие исследователи выдвигали предложения по нивелированию этих недостатков и формированию эффективной системы мотивации, опираясь на

различные теоретические базы. Исследования мотивации государственной службы в Российской Федерации проводятся регулярно начиная с 2006 г. В частности, следует назвать многолетние социологические исследования, проводимые в РАНХиГС, диссертационные исследования Е.Б. Черновой, Е.И. Васильевой, Е.В. Фомичева и т.д. [4–7]. Обобщая проводимые исследования, можно отметить следующее:

1. Государственные служащие в наибольшей степени ориентированы не на материальные стимулы, а на статусные. Большинство исследователей отмечает, что основным фактором, обеспечивающим привлекательность государственной службы как места работы, является высокий социальный статус и возможность получения доступа к социальным сетям, недоступным вне властных структур.

2. Вторым существенным фактором, обуславливающим мотивацию чиновников, является стабильность трудоустройства и социальная защищенность служащих. В то же время именно стабильность обеспечивает закрытость государственной службы, а социальная защищенность в последние годы в связи с монетизацией льгот приобретает все более фантомный характер, когда формально право на льготы есть, но механизмы по его предоставлению отсутствуют.

3. Основными демотивационными факторами в системе государственной службы являются плохая организация труда, выражающаяся как в недостаточно качественном оборудовании рабочего места, так и в чрезмерной напряженности труда и слабой фиксации его функционального содержания, что приводит к нарастанию стресса и снижению удовлетворенности трудом служащих.

4. Основными мероприятиями, рекомендованными для повышения мотивации работников органов исполнительной власти, помимо повышения уровня дохода, являются внедрение образовательных программ, направленных в основном на формирование у служащих узкоспециализированных компетенций и совершенствование системы должностного продвижения. Зачастую ожидается, что это будет способствовать удовлетворению потребности чиновников в саморазвитии, а иногда предполагается, что эта потребность (оцениваемая как высшая) будет формироваться.

5. Несмотря на широкое признание особого характера содержания труда государственных служащих, рекомендации по совершенствованию системы их мотивации формируются в рамках содержательных теорий мотивации. Учет личностных характеристик рекомендуется только на этапе подбора персонала, при организации конкурса на замещение вакантной должности при оценке и отборе кандидатов, а работники органов государственной власти рассматриваются как технический персонал, выполняющий формализованные и стандартизированные функции. Управленческие компетенции государственных служащих и их властные полномочия во внимание не принимаются.

Таким образом, приходится констатировать, что система мотивации государственных служащих не только не соответствует сложившейся ценностной структуре, но и противоречит содержанию их труда: осуществляя функции организации, руководства и контроля в сфере обеспечения социальной защиты населения и обеспечения социальной справедливости, поощряются госу-

дарственные служащие только за качественное выполнение стандартизированных узкоспециализированных функций, т.е. не за результат, выражающийся в повышении качества жизни населения, а за его форму.

Как и любой другой социальный институт, государственная служба руководствуется только одной целью – воспроизводство и самосохранение. Изменение принципов взаимодействия с внешней средой воспринимается как угроза целостности института, а потому встречает противодействие со стороны всех уровней чиновников. Базовый уровень сохраняет привычную форму взаимодействия с гражданами, что противоречит общественным ожиданиям и приводит к усилению изоляции государственной службы и снижению ее легитимности. Средний уровень получает больший объем информации о причинах и задачах реформирования, но истолковывает полученные государственные решения с учетом собственных потребностей, основными из которых является сохранение status quo (ориентация на стабильность) и своего высокого социального статуса (ориентация на достижения). Высший уровень, в задачу которого входит мотивация среднего и низового уровней, исключается из объекта реформирования. Вместо того чтобы интериоризировать цели реформы и транслировать их вниз, они решают задачи политической борьбы.

Итак, обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Государственная служба как объект управления подразделяется на четыре уровня:

– низовой, объединяющий работников органов исполнительной власти, выполняющих обязанности по предоставлению государственных услуг и взаимодействию с обществом;

– средний, объединяющий руководителей органов государственной власти, осуществляющих принятие государственных решений в рамках регулируемой отрасли посредством толкования и организации правоприменения решений, принятых на федеральном уровне;

– высший, осуществляющий принятие государственных решений, но не участвующий в их реализации;

– институциональный, включающий ценностно-нормативную структуру чиновников, их реальные потребности, мотивы и цели.

2. Управление должно быть направлено на весь институт государственной службы. При этом следует учитывать различие в структуре мотивов и ценностей различных уровней.

3. Экономические показатели не могут рассматриваться как адекватные целям и задачам государственной гражданской службы. Как институт, направленный на обеспечение социальной защиты как функции государства, она не должна руководствоваться мотивами повышения доходности и накопления материальных ценностей, а также мотивами личностного развития чиновников.

4. Основная задача мотивации в системе государственной службы – активация того высокого трудового потенциала, который сложился в результате реализации мероприятий первого этапа административной реформы [8], на основе трансформации вектора их деятельности с удовлетворения своих по-

требностей и интересов на удовлетворение общественных потребностей, а именно – обеспечение достойного уровня и качества жизни граждан.

5. Так как основной функцией высшего и среднего уровней государственной службы является осуществление государственного управления, то их мотивирование должно быть персонализированным, т.е. опираться на оценку личностных устремлений, потребностей и ценностей с учетом принципа справедливости, для чего необходимо четкое целеполагание и разработка критериев достижения этих целей. При этом для формирования у высших чиновников потребности в общественном развитии результат их труда может ставиться в зависимость от уровня благосостояния региона или экономической успешности отрасли, в которой они осуществляют государственное управление.

6. Воздействие на низовой (базовый) уровень может опираться на содержательные теории мотивации, но получение ими материальных благ или льгот должно быть увязано с индивидуальными показателями деятельности. При этом следует учитывать, что их деятельность в основном заключается во взаимодействии с обществом, а потому оценивать их деятельность целесообразно по критерию удовлетворенности потребителей государственных услуг.

Литература

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М.: ОНИКС 21 век Мир и Образование, 2004. 1198 с.

2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года №79-ФЗ.

3. *Друкер П.Ф.* Практика менеджмента. СПб.: Вильямс, 2003. 398 с.

4. *Чернова Е.Б.* Совершенствование организационно-экономического механизма мотивации труда государственных служащих: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 5

5. *Васильева Е.И.* Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Екатеринбург, 2010.

6. *Фомичев Е.В.* Трудовая мотивация государственных служащих в условиях реформирования российской государственной службы: автореф. дис. ... канд. соц. наук. Ростов н/Д, 2011.

7. *Рогожкин А.* Государственные служащие: особо ответственный труд – особая мотивация // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 11. Режим доступа: <http://hr-portal.ru/article/gosudarstvennye-sluzhashchie-osobo-otvetstvennyu-trud-osobaya-motivaciya>

8. *Васильева Е.А.* Административная реформа в Российской Федерации: цели, задачи, итоги // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2014. № 164. С. 140–150.

Vasilieva Elena A. Academy of sciences of Republic of Sakha (Yakutsk, Russian Federation)

E-mail: vasilieva_ea@bk.ru

DOI: 10.17223/1998863X/33/3

TO THE QUESTION ON MOTIVATION OF CIVIL SERVANTS: A SOCIOLOGICAL ANALYSIS

Keywords: Public administration; motivation; social institution; values; government

In the article is analyzed the theoretical concepts of motivation in the system of public administration. It is defined, that this social institution is divided into four levels: the basic, the middle, the elite and the institutional level. On the basic level it is the personnel of public authorities, who carry out state functions by providing public goods. The supervisors of public authorities comprise the middle level. They manage the basic level and form the practice of application of law. The high level is the political elite, who perform state management. They have imperious powers, but don't solve practical problems. The norms, values and roles, which constitute the institutional level, are consolidating element of all system. Currently the motivation of civil servants is based on the theories, which is not considered the personal aspirations, needs and values of staff of governmental bodies. It is appropriately only for basic level of public administration. The results of research show that there is a gap be-

tween normative structure and incentive system, which leads to the increase of stress and reduction of the social contentment of governance. The main goal of motivation in the public administration is the activation of the high social potential of state services by transformation their activities from support of personal welfare to the ensure of quality of life of citizens. The motivation's management should account difference in the structure of motives and values between the levels of public administration. The motivation of high and middle levels should base on the assessment of personal aspirations, needs and values with regard to the principle of fairness, which requires a clear goal-setting and development of criteria for achieving these goals. The result of their work may depend on the level of welfare of the region or the economic success of the industry in which they carry out state management. Receiving material benefits or benefits for employees on the basic level should be linked to individual performance. This should take into account that their activities mainly lies in the interaction with society, and therefore assessment of their activity is advisable by the criterion of satisfaction of consumers of public services.

References

1. Ozhegov, S.I. (2004) *Slovar' russkogo yazyka* [The Dictionary of the Russian Language]. 24th ed. Moscow: ONIKS 21 vek Mir i Obrazovanie.
2. Russian Federation. (2004) *Federal Law №79-FZ "On State Civil Service of the Russian Federation" dated by July 27, 2004.* (In Russian).
3. Drucker, P.F. (2003) *Praktika menedzhmenta* [Practice of Management]. St. Petersburg: Vil'yams.
4. Chernova, E.B. (2009) *Sovershenstvovanie organizatsionno-ekonomicheskogo mekhanizma motivatsii truda gosudarstvennykh sluzhashchikh* [Improvement of the organizational-economic mechanism of motivation of civil servants]. Abstract of Economics Cand. Diss. Moscow. p. 5
5. Vasilyeva, E.I. (2010) *Motivatsiya professional'noy deyatel'nosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [Motivation of professional work of civil servants]. Abstract of Sociology Cand. Diss. Ekaterinburg.
6. Fomichev, E.V. (2011) *Trudovaya motivatsiya gosudarstvennykh sluzhashchikh v usloviyakh reformirovaniya rossiyskoy gosudarstvennoy sluzhby* [Labour motivation of civil servants under the reformation of the Russian civil service]. Abstract of Sociology Cand. Diss. Rostov n/D.
7. Rogozhkin, A. (2012) Gosudarstvennye sluzhashchie: osobo otvetstvennyy trud – osobaya motivatsiya [Civil servants: very responsible work - a special motivation]. *Kadrovik. Kadrovyy menedzhment (upravlenie personalom)*. 11. [Online] Available from: <http://hr-portal.ru/article/gosudarstvennye-sluzhashchie-osobo-otvetstvennyy-trud-osobaya-motivatsiya>.
8. Vasilyeva, E.A. (2014) Administrativnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii: tseli, zadachi, itogi [Administrative reform in the Russian Federation: The goals, objectives, results]. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena – Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Science*. 164. pp. 140–150.