

## САМООТВЕРЖЕННЫЕ ЧИНОВНИКИ? ФАКТОРЫ ВЫСОКОЙ МОТИВАЦИИ ГОССЛУЖАЩИХ

Атнашев Т.М.<sup>1</sup>

### Аннотация

*В статье осуществляется эмпирическая проверка гипотезы о том, что слабая дисциплина соблюдения регламентов и процедур государственными гражданскими служащими в федеральных и региональных органах власти связана с недостаточным уровнем оплаты их труда и значимостью для карьерного роста патронажных связей, а не качественной работы. Однако исследование показало, что государственным гражданским служащим в целом свойственен высокий уровень трудовой мотивации и исполнительской дисциплины, безотносительно оплаты труда и карьерных связей. Их трудовая мотивация основана на установке исполнять поручения в срок, при этом имеет распространение практика ненормированного рабочего дня и работы в выходные дни. Результаты исследования позволяют выделить такие факторы трудовой мотивации, как: занимаемый социальный статус, стабильность и надежность рабочего места в сравнении с большей воспринимаемой нестабильностью работы в частном бизнесе, самореализация и карьерный рост на основании заслуг и достоинств (преимущественно молодые респонденты), самореализация в качестве руководителя, а также сопричастность к чему-то великому, что может быть истолковано либо как мотивация служения государству, либо как мотивация общественного (гражданского) служения. Недостаточная оплата труда для должностей низшего и среднего уровня способствует, с одной стороны, высокой текучести кадров, уменьшая значимость материальной мотивации, а с другой – позволяет привлекать на государственную службу людей, для которых фактор оплаты труда не является главенствующим мотивом. В то же время высокая трудовая мотивация и исполнительская дисциплина не означают, что госслужащие работают эффективно и результативно, особенно когда речь идет о выполнении поручений.*

**Ключевые слова:** государственное управление; мотивация государственных служащих; мотивация на общественное служение; оплата труда.

<sup>1</sup> Атнашев Тимур Михайлович – PhD, старший научный сотрудник, Центр публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: atnashev-tm@ranepa.ru

В рамках исследования РАНХиГС в течение 2015–2016 гг. было проведено около 100 глубинных интервью с государственными служащими нескольких федеральных и региональных органов власти и около 50 интервью с экспертами. Полученный нами (предварительный) результат явно противоречит сложившимся представлениям о мотивации отечественной бюрократии и может поставить новые вопросы в исследовании реальных проблем и успехов системы государственного управления, основанных на эмпирических исследованиях. Мы предполагаем, что взвешенный анализ и проверка этих результатов помогут лучше понять реальные механизмы эволюции государственной службы и будут полезны как кадровым службам в рамках оптимизации их текущей работы, так и для подготовки и реализации более масштабных реформ.

Наиболее значимым результатом анализа серии глубинных интервью с российскими государственными служащими нескольких федеральных и региональных органов власти представляется идентификация *высокого уровня трудовой мотивации на государственной службе*. В частности, анализ интервью демонстрирует устойчивую установку на *исполнение поручений в срок* и достаточную распространенность практик *ненормированного рабочего дня и работы в выходные дни*, что тем не менее не означает, что поручения исполняются всегда содержательно и институт поручений в принципе эффективен, а госслужащие в целом более продуктивны, чем сотрудники частных компаний или госкорпораций. Это скорее свидетельствует о сформировавшейся на госслужбе сильной исполнительной дисциплине определенного рода, которую мы можем изучать.

Общая критическая оценка низкой трудовой мотивации государственных служащих и особенно их готовности «служить обществу» или «служить делу» разделяется значительным количеством ведущих отечественных экспертов и ученых (Оболонский и Барабашев, 2009; Оболонский, 2011; Оболонский, 2015). Ученые, исследующие опыт развитых стран, говорят о *готовности к общественному служению (public service motivation)* как об одном из ключевых и распространенных мотивов государственных служащих, который отсутствует в частном секторе.

Так, Перри и Хонденгхем говорят о специфической мотивации на государственной службе как склонности оказывать услуги на благо общества (Perry & Hondeghem, 2008). В исследовании Перри (Perry, 1996) было определено четыре таких специфических фактора, которые привлекают людей в работе на государственной службе: стремление участвовать в выработке государственной политики; приверженность общественным интересам и государственному долгу; самопожертвование и сострадание. В исследовании других авторов мотивы к работе на государственной службе классифицируются в соответствии с «ориентациями на оказание помощи», в зависимости от которых служащие у них разделяются на: самаритян (оказывают услуги нуждающимся), общественников (общественные активисты), патриотов (кто ценит службу своей стране) и гуманитариев (кто работает во благо более широких интересов человечества) (Brewer, Selden and Facer, 2000).

При этом мы также можем выделить ряд стимулирующих работ, основанных на эмпирических исследованиях различного масштаба, в которых делаются более нюансированные выводы и демонстрируется более сложная картина (Гимпельсон, Магун, 2005; Магомедов, 2013; Рогозин, Никулин, 2013; Nezhina, Varabashev, 2017). В частности, по результатам исследования, проведенного в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2012 г., госслужбу делают привлекательной: стабильность положения (90% респондентов), возможность карьерного роста (80%), социальные гарантии (70%), получение профессионального опыта (60%), управленческий характер труда (40%); а не привлекательной – низкий уровень оплаты труда (90%), отсутствие перспектив должностного роста (80%), сложная психологическая обстановка (60%), сверхурочные нагрузки, жесткий график (40%) (Рогожкин, 2012). В статье о мотивации труда госслужащих (Магомедов, 2013) использованы материалы социологического исследования по социально-профессиональным проблемам государственной гражданской службы Российской Федерации, проведенного социологической группой РАНХиГС в 2012 г. Мотивы, которыми руководствуются поступающие на государственную гражданскую службу, и факторы, положительно влияющие на отношение к работе, представлены на рисунках 1 и 2.

Рисунок 1

### Основные мотивы поступающих на государственную гражданскую службу



Источник: (Магомедов, 2013).

Рисунок 2

**Факторы, положительно влияющие на отношение к своей работе государственных гражданских служащих**



Источник: (Магомедов, 2013).

Аналогичные результаты получены и в ходе других исследований. Так, к факторам мотивации деятельности, по мнению респондентов исследования, проведенного в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, должны относиться: 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%). Оплата труда госслужащего, по мнению респондентов, зависит в первую очередь от субъективного отношения руководителя (70%), затем от уровня квалификации (50%) и объема выполненной работы (40%) (Рогожкин, 2012).

На основе анализа достаточно большой квотированной выборки госслужащих по Свердловской области Е.И. Васильева предложила типологию мотивации деятельности госслужащих от высокой к низкой и дала эмпирическую оценку 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%), «криминализованный служащий» – внутренне мотивирован, но его мотивация противоречит ценностям госслужбы (10%) (Васильева, 2010).

По результатам реализованного в 2012–2013 гг. исследовательского проекта под руководством Д.М. Рогозина и А.М. Никулина были выявлены четыре типа мотивации выбора муниципальной службы:

- 1) зарплата и льготы (в ряде случаев респонденты прямо говорили, что уровень зарплат в сравнении с альтернативами в малом городе явился основной причиной перехода на муниципальную службу);
- 2) вынужденная занятость (довольно часто оказывалось, что респонденты устраивались в администрацию из-за проблем с работой или неурядиц в личной жизни – районную администрацию в некоторых случаях они рассматривают как своего рода бухту, где можно переждать тяжелые времена или остаться в ней навсегда);
- 3) переход по профессиональной линии (работая в той же самой сфере деятельности, но попадая на уровень выше по властной лестнице, человек приобретает другие возможности, и связи, расширяет круг взаимодействия);
- 4) рациональная «миграция» высших руководителей (здесь на первом месте стоит рациональный расчет своих перспектив при переходе на другое рабочее место, не исключены и социальные связи).

К подобному выводу относительно карьерного роста приходит и В.И. Шарин (2014), который пишет, что «карьерный, профессиональный рост, как правило, определяется исследователями в числе главных мотивов (солдат должен мечтать стать генералом). Он связан с более интересной и вышеоплачиваемой деятельностью, властью и положением в обществе, использованием административного ресурса, а для кого-то открывшимися возможностями заняться коррупцией. Однако реализовать мотив карьерного роста весьма затруднительно, так как на гражданской службе, в отличие от военной и правоохранительной, отсутствует механизм карьерного роста... Следовательно, как мотивация он важен для чиновников, начинающих карьеру с низовых должностей, но до определенного уровня, например руководителя структурного подразделения. Дальше для подавляющего числа госслужащих карьерный рост заканчивается. Способные и трудолюбивые проходят этот путь за 5–10 лет».

Таким образом, мы можем говорить о том, что ряд ведущих исследователей обращают внимание на факторы позитивной мотивации для определенных категорий служащих, связанные с самореализацией и карьерным ростом, но в целом установка на иные типы мотивации, в том числе на «общественное служение» отечественных госслужащих, принципиально не рассматривается. Более того, даже эти исследования, фиксирующие группы с высокой трудовой мотивацией, пока не оказывают влияния на восприятие *общего портрета* государственного служащего,

Предваряя результаты проведенного эмпирического исследования, хотим обратить внимание читателя, что выявленный с помощью качественных методов анализа высокий уровень мотивации на «общественное служение» и «службу государству», в основе которой лежат представления о символическом значении объекта «служения» или об особом и значимом для человека смысле деятельности, дает основания по-новому поставить вопрос о реальных факторах мотивации государственных служащих в совре-

менной России. Полученные выводы, безусловно, требуют существенной и систематической проверки на большей выборке и с помощью различных социологических, психологических и антропологических методов исследований – в частности, социологических опросов, систематической оценки мотивации персонала и включенного наблюдения.

Однако полученные результаты о высокой мотивации большинства опрошенных государственных служащих, не претендуя на репрезентативность, с высокой степенью надежности отражают если не универсальные, то *устойчивые административные практики* и предположительно связанные с ними модели коммуникаций и саморепрезентации в региональных и федеральных органах власти, которые раньше не были предметом анализа исследователей.

Мы хотели бы также сделать акцент на втором, достаточно неожиданном результате исследования – регулярные указания на высокую интенсивность и продолжительность труда. В большинстве случаев респонденты говорят о напряженной работе, ненормированном рабочем дне как распространенной и по существу для них приемлемой практике, описывая как собственные трудовые будни, так и поведение коллег. В то же время, принявшие участие в глубинных интервью служащие указывают на разрыв между воспринимаемым внешним образом государственного служащего в обществе и реальной практикой, в которую он погружен вместе с коллегами на ежедневной основе. Так, один из респондентов отметил, что «в целом, если говорить об энтузиазме... у нас настолько тяжелая и напряженная работа, что попросту *моим словам никто не поверит*». Это намеренное противопоставление бытующего внешнего восприятия чиновника его реальной повседневной практике оказывается очень устойчивым мотивом в интервью сотрудников как региональных, так и федеральных ОИВ. Как отмечает в интервью ведущий специалист ФОИВ, «все те, у кого есть знакомые госслужащие, знают, что работа до шести часов вечера – всего лишь миф, в который кто-то верит, а кто-то нет».

Время на госслужбе летит незаметно, так как нагрузка очень высокая, рассказывает ведущий специалист-эксперт ФОИВ: «Если ты работаешь тут месяц, кажется, что ты год уже здесь провел». По ее мнению, ненормированный рабочий день по 10–13 часов и, конечно же, фактор отсутствия достойной материальной компенсации за это играют далеко не последнюю роль в том, что служащие не задерживаются больше двух лет в данной структуре.

Однако даже с учетом этих ограничений по уровню оплаты, ФОИВ на постоянной основе обеспечивает себя кадрами, готовыми работать сверхурочно. В ответ на вопрос о мотивации гражданских служащих мы также видим спонтанные свидетельства о добровольной «ударной» работе сверх рабочего времени, а также в выходные и праздничные дни. Начальник РОИВ приводит характерный пример, рассказав о том, как отдел готовился к заседанию правительства. Подготовкой материала рутинно занимались в праздничные дни, без выходных. Руководитель результатами заседания остался доволен, похвалив за точность расставленных акцентов, актуальность и качество изложения вопросов. Никаких материальных поощрений выплачено не было, но сотрудник явно высказывает удовлетворение от проделанной работы и полученной

высокой оценки. Другой случай описывает бывший заместитель руководителя департамента РОИВ. Накануне 8 Марта было спущено распоряжение о выполнении большого внепланового объема работ в дополнение к текущим обязанностям. Задача поставлена шестого марта, а десятого она уже должна быть выполнена, что и было сделано, несмотря на праздники.

Мы можем завершить этот вводный обзор свидетельств высокой мотивации служащих красноречивой цитатой сотрудника регионального министерства, который задает риторический вопрос: «Почему?». Действительно, почему же, по словам подавляющего большинства наших респондентов, госслужащие в целом работают с энтузиазмом с зарплатой ниже рынка и нагрузкой выше, чем на частных предприятиях? Возможный ответ дает в своем интервью заместитель руководителя департамента РОИВ. По его словам, теоретически вся деятельность региональных министерств полностью регламентирована, но по факту поступает большое количество нерегламентированных задач. Причем написание докладов, составление отчетностей и многое другое происходит даже в субботние дни. Более того, именно такие задачи и составляют основную часть работы<sup>2</sup>.

Итак, что же заставляет сотрудников делать дополнительные усилия, которые описываются нашими респондентами, среди которых практически не было исключений?

С целью представления результатов качественных интервью с государственными служащими ФОИВ и РОИВ в отношении их мотивации на трудовую деятельность мы используем обобщающую схему Джеймса Перри (Perry, 2015), основанную на широком сравнительном анализе мотивационных систем на государственной службе в развитых и развивающихся странах. Перри выделяет три основных фактора мотивации, которые в различных комбинациях позволяют формировать необходимые стимулы у сотрудников: 1) общий уровень материального вознаграждения, включая социальные гарантии и «немонетизированные» блага, 2) стабильность и надежность рабочего места, включая определенные карьерные перспективы, 3) мотивация «общественного служения» (*public service motivation*), которую мы представили в начале статьи. Для оценки общей конфигурации факторов, задающих мотивацию служащих, мы последовательно проанализируем типичные оценки и косвенные признаки значимости каждого из трех факторов в глубинных интервью.

### **Вознаграждение**

Несмотря на последовательное повышение должностных окладов и премиальной части, которое было особенно значимы на региональном уровне с учетом более низкой стоимости жизни и меньшего количества доступных высокооплачиваемых рабочих мест, мы можем говорить о том,

<sup>2</sup> Заместитель руководителя департамента, РОИВ: «У нас в среднем в департаменте 10-часовой рабочий день и 6-дневная рабочая неделя. Не смотря на регламентирование всего, нерегламентированных задач – море. Именно они составляют основную работу. Это должно уменьшаться, но пока так. И люди все равно работают с энтузиазмом. Почему? Я не знаю. Вот проведете с ними интервью – может, узнаете...».

что госслужащие среднего и низшего уровня воспринимают оплату своего труда как низкую и недостаточную. Необходимо отметить, что относительно низкий уровень оплаты труда ограничивает возможности применения меритократического отбора и при снижении ниже критического прожиточного уровня повышает коррупционные риски.

Эта качественная оценка уровня оплат респондентами, отражающая прежде всего воспринимаемый уровень оплаты, встречается практически в каждом из 50 проведенных интервью, и таким образом, мы можем говорить о достаточно устойчивом консенсусе, который можно с некоторыми разумными оговорками экстраполировать в целом на государственную службу.

По словам одного из специалистов ФОИВ, главным «мотивом» при выборе будущей профессии (в профессиональной деятельности) служит размер оплаты труда. Но госслужба – это не то место, где люди работают за высокую зарплату, поскольку она строго регламентирована.

Свое мнение о «загруженности» служащих государственной структуры высказал ведущий специалист ФОИВ. На его взгляд, ненормированный рабочий день устраивает далеко не каждого («Здесь такая загруженность: прихожу я в девять, а ухожу в десять. И это, естественно, не устраивает, а финансово – мотивации вообще никакой»). И вновь ставится вопрос о недостаточной оплате ненормированного труда. Референт ФОИВ отметил, что в «реальном секторе» вознаграждение существенно отличается от того, что получают на госслужбе.

Различие между работой в частном секторе и на госслужбе хорошо обозначил заместитель директора департамента ФОИВ, приведя как пример свою предыдущую работу во Всемирном банке России. Это был более высокооплачиваемый труд, чем работа на госслужбе. По его воспоминаниям зарплата директора международного направления составляла 100 долларов. А на хорошем проекте в частном секторе в конце 1990 – начале 2000-х, она могла легко достигать 4000 долларов. Разница действительно огромна. В настоящее время она сократилась, но сохраняется для большинства позиций.

На поставленный интервьюером вопрос о движущей силе и мотивации госслужащих бывший заместитель руководителя департамента ФОИВ ответил, что как таковой финансовой мотивации не существует. Есть установленная заработная плата и строго определенная премия. Также бывают выплаты за выполнение особо важных заданий, но это встречается крайне редко. В этом смысле многие сотрудники ФОИВ указывают, что уровень зарплат на начальном и среднем уровнях принципиально не позволяет молодому человеку содержать семью без родительской поддержки, хотя социальный пакет оказывается значимым дополнительным стимулом.

Ведущий специалист ФОИВ высказал свое мнение о семейных работах. Мужчины-госслужащие, не занимающие руководящие должности, во многом себя ограничивают ради семьи, тем более если у них есть дети. Большинству (молодых людей) из них помогают родители, хотя заботу о семьях служащих должно бы проявить государство. Это может выражаться



в индексации зарплаты во время инфляции и роста цен на базовую потребительскую корзину. Несколько респондентов указывают на то, что на высшем уровне зарплаты позволяют поддерживать достойный уровень жизни и могут мотивировать людей на карьерный рост. Хотя нельзя не отметить, что сравнение доходов начальников департаментов должно проводиться с соответствующими альтернативными предложениями на рынке труда. В любом случае, мы можем говорить и здесь про отсутствие достаточной финансовой мотивации на среднем и нижнем уровне.

Бывший руководитель департамента РОИВ приводит в пример свою зарплату, которая, по его словам, критически мала. Единственный плюс, по его мнению, это социальный статус. Конечно, «плох тот солдат, который не мечтает стать генералом», но, к сожалению, далеко не всем удается подняться по карьерной лестнице.

### ***Стабильность и карьера***

Вторым типом мотивации, который мы, следуя Перри, рассматриваем как специфический для государственных служащих, является стабильность и надежность рабочего места – в сравнении с большей воспринимаемой нестабильностью работы в частном бизнесе. Мы можем выделить два варианта в восприятии этого фактора. Стабильность может быть гарантией от увольнения и обещанием очень медленного роста оплаты труда и уровня ответственности. Более динамичный вариант стабильности, который также привлекает часть служащих, предполагает гарантии карьерного роста в системе государственной власти при соблюдении ясных и прозрачных правил. У части респондентов эти два варианта легко переходят один в другой в ходе интервью, но мы можем выделить их как два разных полюса, задающие спектр сходных суждений о собственных мотивах и мотивах, типичных для коллег.

Так, в ответах более молодых респондентов, указывавших на этот тип мотивации, характерный для них и для их коллег, стабильность воспринимается в контексте возможности гарантированного карьерного роста. Такая гарантия ожидаемого и гарантированного карьерного роста в точности соответствует классической веберовской формулировке этого принципа рациональной бюрократии. Начальник отдела ФОИВ в своем интервью рассказал о сложностях работы без видимой перспективы. Если говорить о госслужбе в принципе, существует определенная стабильность. Госслужащий находится в едином правовом поле с руководителем и подчиненными, работает в рамках, определенных законом. Стабильна и заработная плата, хотя она и не всегда высока. Но главное – перспективы. Со слов одного из референтов ФОИВ можно сделать вывод, что реально действующей мотивацией выступает стабильность работы, а значит будущего в целом.

Один из специалистов ФОИВ в своем интервью признался, что он во многом работает ради карьеры. Повышение, по его словам, открывает госслужащему новые возможности. Например, работа за рубежом в торговом представительстве позволяет не только улучшить свои позиции на работе, но и материальное благополучие. Работая в частном секторе, получить та-

кие возможности не всегда реально. Не стоит забывать и о финансовых рисках частных компаний, которые могут повлечь банкротство и потерю работы. Поэтому многие предпочитают невысокую, но стабильную зарплату на государственной службе.

На данный тип мотивации указывают как на свойственный своим коллегам и те респонденты, которые негативно относятся к своему окружению. Этот тип суждений характерен для молодых сотрудников с высокими ожиданиями карьерного роста, которые резко критически воспринимают старших коллег, оставшихся на низших должностях до предпенсионного возраста. Такие сотрудники укоряют своих коллег в пассивности и низких социальных притязаниях. Такая медленная карьера пугает более молодых и амбициозных служащих, но, очевидно, устраивает тех, кто ее выбрал. Молодые респонденты, отделяя себя от основной массы служащих, ориентированных на стабильность, тем самым подтверждают значимость для себя фактора карьерного роста.

Один из экспертов ФОИВ в своем интервью затронул вопрос о мотивации госслужащих. Что же заставляет работать не только молодежь, но и людей в зрелом возрасте? По его словам, многие в силу привычки не желают двигаться дальше: «они пришли, сели и сидят». Комфорт успокаивает, лишает инициативы.

В целом мотивация через стабильность, надежность и возможность поступательного карьерного продвижения для тех, кто на него настроен, достаточно четко прослеживается в интервью. Однако представляется, что эта в целом защитная мотивация не может объяснить устойчивую практику сверхурочного труда и одновременно энтузиазма, о котором мы говорили выше. Амбициозные молодые люди, нацеленные на серьезное продвижение, составляют меньшинство в наших интервью. Что же мотивирует остальных служащих, казалось бы нацеленных на *status quo* и ценящих гарантии стабильности?

***Причастность, признание, живой интерес:  
«общественное служение»?***

Наиболее сильным фактором, из трех предложенных в рамках сравнительной схемы Перри, мы можем назвать фактор «общественное служение», что подтверждают устойчивые результаты исследований, полученные в большинстве западных стран. Наиболее точной и часто встречающейся характеристикой этого типа мотивации на материалах проведенного исследования мы можем назвать «причастность» и «признание», которые отражают внутренний и внешний аспекты служения чему-то большему и более значимому, чем собственный экономический интерес. Мы видим достаточно разнообразную палитру таких мотивов служения от предполагаемого тщеславия коллег до декларируемого желания помочь обездоленным. В обоих случаях мотиватором оказывается чувство сопричастности к значимому общественному действию и совместной работе.

Эксперт ФОИВ считает, что одним из сильнейших мотиваторов, для работы в госструктуре выступает признание. Многие доктора и кандидаты наук

участвуют в рабочих группах и экспертных советах ради строчки в отчете: «председательствовал»<sup>3</sup>. Именно это побуждает многих сделать свой выбор.

Начальник отдела РОИВ с гордостью рассказала о том, что система адресной поддержки социальноуязвимых слоев населения, действующая во многих городах России, была разработана именно их отделом. Конечно, у разных поколений различные системы ценностей. Но она верит, что удовольствие от качественно выполненной работы также побуждает новое поколение служащих выкладываться «пополной» для получения максимального результата от поставленных задач<sup>4</sup>.

Заместитель начальника департамента ФОИВ в нескольких словах описал свое отношение к государственной службе. Он подчеркнул, что его мнение разделяют и другие служащие этой структуры. Ощущение сопричастности к развитию экономики целой страны прививалось еще со студенческих времен. Это означает, что каждый госслужащий не просто выполняет свои обязанности, но является важным звеном в цепи управления государством<sup>5</sup>. В продолжение темы можно привести слова зам. руководителя департамента РОИВ о том, что люди выбирают путь государственной службы не только из финансовых или карьерных соображений. Сопричастность общему делу дает им нематериальное, но при этом не менее значимое удовлетворение от проделанной работы<sup>6</sup>.

В более противоречивом изложении мотив служения и причастности к истории смешивается с пониманием достаточно жесткой ограниченности деятельности чиновника «рамками своих полномочий» (т.е. меньшей автономией по сравнению с частным предпринимателем) и с критикой молодых «амбициозных» сотрудников, которые, видимо, не понимают отведенной чиновнику скромной, но почетной роли и из-за отсутствия практического опыта стремятся к большему самоволию, т.е. неуместной «креативности» при реализации вверенных полномочий.

Бывший руководитель департамента РОИВ на своем примере показал еще один вариант мотивации госслужащих. Он искренне считает, что каж-

<sup>3</sup> Ведущий специалист-эксперт, ФОИВ: «Так как многие мои коллеги – это эксперты (и кандидаты, и доктора наук) – для них это признание. Они участвуют в рабочих группах, экспертных советах. Их имя стоит в строчке “председательствовал”».

<sup>4</sup> Начальник отдела, РОИВ: «Мы занимались формированием адресной поддержки социально-уязвимых слоев населения. В России три пилотных проекта реализовывалось, и один из них – наш. И именно наш опыт был потом распространен. То, что сегодня оказание адресной социальной помощи – это наша разработка. И я горжусь, что была причастна к этому. Система государственной службы только формировалась, формировалась законодательная база... Р: я хочу сказать, что для разных поколений ценности разные. Для большинства все-таки – удовлетворение от выполненной – качественно, полноценно, результативно – работы. Когда ты понимаешь, что выполнил работу и получил результат».

<sup>5</sup> Заместитель начальника департамента, ФОИВ: «Мне было бы очень интересно. Всегда думал... Всегда был уверен, что государственная служба – это почетно, ответственно... В виду того, что федеральное управление. Имеется в виду, что сфера применения – вся экономика, вся Российская Федерация. Соответственно, чувство сопричастности к грандиозному процессу госуправления всегда присутствовало. Еще раз повторюсь, это то, чему изначально, с первого курса нас учили, что вкладывали нам в голову. В этом смысле у меня даже не было каких-то больших сомнений».

<sup>6</sup> Заместитель руководителя департамента, РОИВ: «Что их заставило? Значит, люди ответственность чувствуют. Очевидное ощущение сопричастности что-то людям дает такое нематериальное».

дый человек, работая, творит историю. Каждая отдельная личность может изменить ее в ту или иную сторону. Выполняя свои обязанности, он старался помогать людям в пределах очерченных полномочий. По его мнению, на мотивации молодых сотрудников отрицательно сказываются ранние амбиции. Стремление к руководящему посту со студенческой скамьи. Это мешает человеку развиваться, приносить что-то новое в свою работу. И как итог – спад мотивации и результативности труда.

Отдельно мы можем выделить мотив «живого интереса», который также очень распространен и указывает на еще более чистый тип внутренней, автономной мотивации, по Дечи. Приведем несколько примеров отношения молодежи к государственной службе. Молодым нравится быть причастными к принятию решений на государственном уровне. Они гордятся трудоустройством в министерстве сразу по окончании университета. Выполнение правительственных поручений – это звучит гордо. Ощущение причастности к управлению государством мотивирует молодых людей при выборе своей будущей профессии. Заместитель директора департамента ФОИВ признался, что он не готов вернуться в частный сектор, даже учитывая разницу в зарплате. Его нынешняя работа настоящая, живая и приносит моральное удовлетворение. В свободных ответах большинства опрошенных мы видим то, что представляется особо значимым, причем на контрасте со слабой финансовой мотивацией, и оказывается не только описанием своей мотивации, но именно описанием воспринимаемой мотивации коллег. Один из специалистов ФОИВ отметил, что многие сотрудники работают ради самой работы. Они развивают собственные проекты, вкладывают в них силы, переживают за них<sup>7</sup>. Этот вид мотивации труда также весьма актуален.

Другой тип внутренней мотивации ясно читается в желании совместно достигать результата в роли руководителя, что предполагает и возможность пожертвовать уровнем оплаты для сохранения этого уровня автономии и возможности действовать. В качестве примера начальник отдела инвестиций приводит следующую ситуацию: открыта вакансия в аппарате правительства. Должность самая простая, рядовая, но оплачивается в полтора-два раза выше, чем у начальника отдела. С одной стороны, это выгодное и заманчивое предложение, но только на первый взгляд. Если человек амбициозен и талантлив, легко принимает сложные решения, генерирует идеи и воплощает их в жизнь, то он уже не сможет довольствоваться рядовой должностью. Для него этот переход не будет являться карьерным ростом, а скорее станет ступенькой вниз по лестнице саморазвития<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Специалист первого разряда ФОИВ: «Потому что я встречала большое количество людей, которые всей душой болеют за свою работу. Которые полностью в своих проектах. И я думаю, что главной ценностью я могла бы назвать тот проект, за который ты болеешь, любишь, над которым ты работаешь. То есть это получается что-то вроде работы ради работы...».

<sup>8</sup> Начальник отдела инвестиций, ФОИВ: «Условно говоря, в аппарате правительства открывается должность. И эта должность является рядовой. При этом зарплата там – в 1.5–2 раза больше, чем у начальника отдела, например, здесь. С одной стороны, есть стимул, чтобы туда уйти и там поработать. Но с другой, ты понимаешь, что там, на этой рядовой должности, ты себя как руководитель не проявишь... В этом смысле для меня переход на такую должность – в некотором смысле ущербный».

При этом интересно, что мы почти не встречаем респондентов, отсылающих к чистому «долгу». Для контраста можно привести единственный пример высказывания такого рода достаточно пожилого бывшего сотрудника РОИВ. Бывший заместитель руководителя департамента РОИВ считает, что еще одним видом мотивации могут выступать служебный долг и служебная честь. Человек считает «делом чести» выполнить любую поставленную перед ним, даже самую сложную, задачу. Достигнутый высокий результат является предметом его гордости<sup>9</sup>.

Результаты нашего исследования на отечественном материале предельно подтверждают выводы, полученные другими исследователями в странах Западной Европы. Мотивация госслужащих имеет свои особенности, и в структуре мотивации преобладают нехарактерные для реального сектора экономики побудительные элементы.

Специфическая конфигурация основных факторов мотивации госслужащих в России (низкая оплата, высокая стабильность, реализация установки на общественное служение) позволяет обеспечивать ее достаточно высокий уровень. Материальный стимул в настоящее время не может служить основным мотивом эффективной деятельности госслужащего в подавляющем большинстве случаев. Заниженная материальная мотивация государственных служащих способствует существенному притоку на госслужбу людей, для которых зарплата не является стимулом в принципе, например, состоявшихся бизнесменов, их родственников, а также новичков, для которых даже небольшой размер оплаты труда в начале карьеры – удача (Шарин, 2014).

Таким образом, полученные результаты в целом указывают на мотивацию к гражданскому служению как на основной фактор, стимулирующий государственных служащих к достаточно напряженному труду при сравнительно низкой оплате. Этот вывод, полученный на основе нарративных интервью, безусловно, требует проверки и основан на самопрезентации, но он однозначно указывает на новое направление для исследований сложившихся практик и мотивации на государственной службе. Одновременно, этот результат соответствует данным о мотивации государственных служащих в развитых странах, и здесь можно наметить направление для сравнительного анализа.

Этот обобщенный фактор представляется заслуживающим некоторых уточнений с точки зрения его возможной российской специфики. На основе многочисленных исследований в развитых странах было эмпирически достаточно надежно установлено наличие мотивации, специфической для гражданской службы, которая выражается в возможности служения обществу, другим людям и сознательной работе в пользу «общественного блага» в широком смысле. В частности, в формы этой общей мо-

<sup>9</sup> Бывший заместитель руководителя департамента, РОИВ: «Понимаете? Есть такое понятие, служебный долг. Служебная честь, так сказать. ... Что касается финансовой мотивации. Особо такой нет. То есть, есть зарплата. Есть определенная премия. Ну, за какие-то особо важные задания бывают особенные выплаты. Но они бывают крайне редко, крайне мало...».

тивации *гражданского служения* исследователи включают личные политические (идеологические) представления служащих о должном устройстве общества, сопереживание и сострадание другим и, наконец, готовность жертвовать своими интересами в общественных интересах. Опираясь на фундаментальную теорию автономной мотивации Дечи и Райана, автор рассматривает специфику «гражданского служения» в качестве особого типа смешанной одновременно внешней и внутренней мотивации, основанной на добровольном принятии внешнего регулирования в силу внутреннего принятия ценностей, преследуемых организацией и ее правилами (см.: Perry, 2015). Мы можем поставить вопрос о высокой значимости этого типа мотивации для российских гражданских служащих на основе данных нашего исследования.

Представляется, что содержание понятия «общественное служение» в современном российском случае требует существенной адаптации по сравнению с тем, что подразумевается под этим понятием исследователями западных систем государственного управления. В частности, смысловой акцент на сопричастность высшей *государственной власти* (и реже сопричастность «Истории») оказывается более важным для служащих, чем, казалось бы, синонимическое «*общественному служению*» понятие «*служение обществу*». В этом смысле разница англоязычной и отечественной политической традиции требует более внимательного отношения к переводу обобщающего понятия «public». С учетом этого различия, связанного с представлениями о соотношении и иерархии влияния государственных институтов и общества, мы видим и общее смысловое ядро «служения» и «сопричастности» общественным и государственным институтам, которое можно разумно характеризовать как ключевой фактор трудовой мотивации для государственных служащих как в России, так и в США и странах Западной Европы. При этом, как мы видим, остаются различными наиболее типичные представления служащих об объекте служения – в России они скорее смещаются в сторону служения государству в целом (хотя в интервью представлен гораздо более широкий спектр представлений о целях и смысле деятельности); в Западной Европе и США, по-видимому, служащие чаще мотивированы возможностью реализации конкретной государственной политики (например, помощь бедным или забота об экологии) и/или обществу в целом.

В рамках обобщающего подхода, который мы рассмотрели выше, Перри предлагает анализ различных комбинаций факторов мотивации систем государственной службы, каждый из которых для простоты подразделяется на «высокий» и «низкий» в сравнении с уровнем оплаты в частном секторе. Например, в данной системе уровень стабильности рабочего места на государственной службе может быть либо в целом более высоким, чем в частном бизнесе, либо более низким. Таким образом, получается общая матрица из 8 комбинаций, одна из которых включает высокий уровень по трем факторам и другая – низкий уровень по трем факторам (см. табл.). Последний вариант предполагает, что система фактически не обеспечивает мотивацию госслужащих.

Таблица

**Типология мотивационных систем государственных служащих**

	<b>Общий уровень вознаграждения</b>	<b>Стабильность рабочего места</b>	<b>Гражданское служение</b>
Отсутствие мотивации	низкий	низкий	низкий
Только вознаграждение	высокий	низкий	низкий
Только стабильность рабочего места	низкий	высокий	низкий
Только гражданское служение	низкий	низкий	высокий
Гражданское служение – отсутствует	высокий	высокий	низкий
Стабильность рабочего места – отсутствует	высокий	низкий	высокий
<b>Вознаграждение – отсутствует</b>	<b>низкий</b>	<b>высокий</b>	<b>высокий</b>
Все виды мотиваций	высокий	высокий	высокий

*Источник:* (Perry, 2015).

Мы можем сделать оценку на основе полученных качественных данных сложившегося в России типа мотивации гражданских служащих как модель «со слабым вознаграждением» в терминологии, приведенной выше в таблице, используя эти три фактора следующим образом:

- а) общий уровень вознаграждения > низкий уровень
- б) стабильность рабочего места > высокий уровень
- в) гражданское служение > высокий уровень

Полученные выводы не предполагают, что госслужащие, например, эффективны в своей работе (много работать еще не означает работать хорошо) или что высокая трудовая мотивация является универсальной характеристикой большинства госслужащих. На основе полученных качественных данных мы хотели бы подчеркнуть два вывода.

Во-первых, такие практики, как ненормированный рабочий день, работа в выходные, стремление выполнять поручения в сроки, свидетельствующие о высокой трудовой мотивации, являются достаточно распространенными и узнаваемыми, т.е. типичными для госслужащих федерального и регионального уровня.

Во-вторых, установка на «общественное служение», устойчиво фиксируемая как специфический и сильный фактор мотивации госслужащих в США и Западной Европе, может объяснять наличие такой высокой мотивации и в России. Несмотря на все еще достаточно низкий средний уровень оплаты госслужащих (особенно в ряде федеральных ФОИВ, расположенных в Москве), типичная практика ударного труда может означать, что отечественный частный бизнес хуже справляется с задачей привлечения и удержания квалифицированных сотрудников среднего и низшего уровня, готовых к ненормированной работе, в отличие от современной российской государственной службы. Высокая исполнительская дисциплина не означа-

ет, что госслужащие работают эффективно и даже результативно, особенно когда речь идет о выполнении поручений, но она заслуживает того, чтобы мы признали ее наличие как факт.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000– 2010). – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2013.
2. Васильева Е.И. Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: дисс. ... канд. социол. наук. – Екатеринбург, 2010.
3. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. – М.: ГУ–ВШЭ, 2005.
4. Государственная служба: комплексный подход / Под ред. А.В. Оболонского, А.Г. Барабашева. – М.: Дело, 2009.
5. Магомедов К.О. Требование к государственному служащему – профессионализм // Государственная служба. – 2013. – № 4. – С. 23–27.
6. Оболонский А.В. Кризис административно-бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
7. Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 7–32.
8. 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.
9. Шарин В.И. Проблемы формирования мотивации в системе государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс] // Известия УрГЭУ. – 2014. – № 3 (53). – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-motivatsii-v-sisteme-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhby-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 10.07.2016).
10. Brewer G., Selden S., Facer R. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. N. 3. P. 254–264.
11. Nezhdina T.G., Barabashev A.G. Serving the Country or Serving Thyself: The Quest for Pro-social Motives of Russian MPA Students. *Review of Public Personnel Administration*. – URL: DOI: 10.1177/0734371X16685601 (дата обращения: 13.06.2017).
12. Perry J.L. Civil Service Systems and Public Service Motivation in Frits. Ed. by M. van der Meer and als. // *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*: Palgrave Macmillan. 2015.
13. Perry J.L., Wise L.R. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*. 1990. N. 5. P. 367–373.
14. Perry J.L., Hondeghem A. (eds.) *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press. 2008.
15. Perry J.L., Hondeghem A., Wise L.R. Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future *Public Administration Review*, 2010. Vol. 70. N. 5. (September-October). P. 681–690.



# SELF-SACRIFICING BUREAUCRATS? FACTORS OF HIGH MOTIVATION OF CIVIL SERVANTS IN RUSSIA

---

## **Atnashev Timur M.**

PhD, Senior Researcher, Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration  
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571,  
Moscow, Russian Federation.  
E-mail: atnashev-tm@ranepa.ru

## Abstract

The article empirically checks the hypothesis about weak discipline of following the regulations and procedures by civil servants in federal and regional public administrations due to insufficient level of salaries and significance of patronage links for carrier promotion, rather than qualitative work. The research showed that despite the original hypothesis, civil servants have a high enough level of labor motivation on the whole, irrelatively to salaries and carrier connections. Their labor motivation is based on carrying out assigned tasks on time and widely spread practice to work overtime and on weekends and holidays. The results of research allow to distinguish such factors of labor motivation as social status, stability and reliability of the occupation, if to compare with by far higher instability of employment in private business, self-realization and deserved carrier promotion (primarily for younger respondents) as heads of departments, or connection with something great – serving for the good of the country, social (civil) service. Under-pay for employees of the lowest and middle levels brings about staff flow (instability), thus decreasing the significance of motivation. Paradoxically though, this attracts people to public administration for whom salary does not matter much. At the same time high motivation and work ethics do not result in effective work and performance, especially when it concerns fulfilling tasks and directives.

**Keywords:** public administration; motivation of civil servants; motivation for public service; salary.

**Citation:** Atnashev, T.M. (2017). Samootverzhennye chinovniki? Faktory vysokoi motivatsii gossluzhashchikh [Self-Sacrificing Bureaucrats? of High Motivation Factors of Civil Servants in Russia]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 149–166 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Barabashev, A.G. (2013). *Evolyutsiya gosudarstvennoi sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000– 2010)* [Evolution of the Russian Civil Service: Results of a Decade (2000– 2010)]. Moscow: HSE.
2. Brewer, G., Selden, S. & Facer, R. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, vol. 60, no 3, pp. 254–264.

3. Gimpel'son, V.E. & Magun, V.S. (2005). *Na sluzhbe Gosudarstva Rossiiskogo: perspektivy i ogranicheniya kar'ery molodykh chinovnikov* [In the Service of the Russian State: Prospects and Limitations Careers of Young Officials]. Moscow: HSE.
4. Magomedov, K.O. (2013). Trebovanie k gosudarstvennomu sluzhashchemu – professionalizm [The Requirement for a Public Servant – Professionalism]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 4, pp. 23–27.
5. Nezhina, T.G. & Barabashev, A.G. (2017). Serving the Country or Serving Thyself: The Quest for Prosocial Motives of Russian MPA Students. *Review of Public Personnel Administration*. Available: DOI: 10.1177/0734371X16685601 (accessed: 13 September, 2017).
6. Obolonsky, A.V. & Barabashev, A.G. (2009). *Gosudarstvennaya sluzhba: kompleksnyi podkhod* [Public Service: A Comprehensive Approach]. Moscow: Delo.
7. Obolonsky, A.V. (2011). *Krizis administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva. Reformy gosudarstvennoi sluzhby: mezhdunarodnyi opyt i rossiyskiye realii* [The Crisis of the Administrative And Bureaucratic State. Civil Service Reform: International Experience and Russian Reality]. Moscow: Fond «Liberal'naya missiya».
8. Obolonsky, A.V. (2015). Etika i otvetstvennost' v publichnoi sluzhbe [Ethics and responsibility in public service]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–32.
9. Perry, J.L., & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, no 50, pp. 367–373.
10. Perry, J.L. & Hondeghem, A. (eds.) (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
11. 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.
12. Perry, J.L., Hondeghem, A. & Wise, L.R. (2010). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future *Public Administration Review*, vol. 70, no 5 (September-October), pp. 681–690.
13. Rogozin, D.M., Nikulin, A.M., Ipatova, A.A. et al. (2013). *Rossiyskiy chinovnik. sotsiologicheskii analiz zhiznennogo mira gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh* [The Russian Official. Sociological Analysis of the Life-World State and Municipal Employees]. Moscow.
14. Sharin, V.I. (2014). Problemy formirovaniya motivatsii v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Problems of the Formation of Motivation in the State Civil Service System of the Russian Federation]. *Izvestiya UrGEU*, no 3, vol. 53. Available: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-motivatsii-v-sisteme-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii> (accessed: 10 July, 2016). Vasil'eva, E.I. (2010). *Motivatsiya professional'noi deyatelnosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [Civil Servants Professional Work Motivation]. Ph.D. Thesis. Ekaterinburg.