

Поспелова Е.А.¹, Гвоздева М.А.²

¹ *Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, г. Москва*

² *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

Потенциал применения стимулирующих инструментов на российской государственной службе

АННОТАЦИЯ:

В статье описываются результаты сравнительного анализа систем материальной и нематериальной мотивации государственного управления в России и зарубежных странах, а также формулируются практические рекомендации по совершенствованию российской системы мотивации госслужащих, в том числе системы образования и повышения квалификации госслужащих, аттестации, ротации кадров, а также внедрению принципов стратегического управления в систему мотивации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *государственная служба, мотивация, материальные и нематериальные стимулы, оплата по результатам, стратегическое управление*

JEL: M12, M52, M54

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Поспелова Е.А., Гвоздева М.А. Потенциал применения стимулирующих инструментов на российской государственной службе // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 3. — С. 295–304. — doi: [10.18334/rp.17.3.2228](https://doi.org/10.18334/rp.17.3.2228)

Поспелова Екатерина Андреевна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, г. Москва (pospelova@iep.ru)

Гвоздева Маргарита Александровна, научный сотрудник лаборатории исследований проблем экономического роста Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 18.01.2016 / ОПУБЛИКОВАНО: 19.02.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.3.2228>

(с) Поспелова Е.А., Гвоздева М.А. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский



Введение

Устойчивое развитие и социальная стабильность в стране напрямую зависят от эффективной и слаженной деятельности государственных органов. Эффективность государственного управления определяется профессионализмом гражданских служащих, которые непосредственно участвуют в выработке общенациональных целей, формировании приоритетов, а также реализации различных направлений государственной политики. В настоящее время, ввиду обострения геополитической обстановки, неблагоприятных внешнеэкономических условий, замедления структурных темпов экономического роста и т.д., от эффективной работы госслужащих зависит будущее страны. В связи с этим одним из направлений реформирования системы государственной службы должно стать повышение результативности деятельности гражданских служащих и ориентация их на общественный интерес посредством введения эффективной системы мотивации, основанной на материальных и нематериальных стимулах. Нематериальная составляющая мотивационной системы особенно актуальна в условиях ограниченных бюджетных ресурсов.

Так, «Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусмотрена «оптимизация бюджетных расходов на оплату труда, в том числе с учетом сокращения численности государственных служащих и работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, осуществляемого во взаимосвязи с оптимизацией функций федеральных государственных органов». Как отмечается в «Основных направлениях...», «будет завершён переход к полномасштабному применению в государственных (муниципальных) учреждениях принципов «эффективного контракта» в отношении каждого работника, исходя из необходимости повышения оплаты труда в зависимости от качества и количества выполняемой работы» [0].

Планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (антикризисный план Правительства РФ) предусмотрено повышение качества системы государственного управления, однако конкретные меры в плане не обозначены.

Эффективная система мотивации является залогом повышения активности государственных служащих. Мотивация госслужащих должна быть направлена на удовлетворение, прежде всего, общественного интереса, а уже потом личных потребностей, так как в обратном случае наблюдается искажение госполитики и отклонение от намеченных целей. Однако наряду с этим для госслужащих должны быть сформированы благоприятные условия труда.

Наряду с материальным стимулированием госслужащих большое внимание должно уделяться нематериальному стимулированию. В настоящее время система нефинансового поощрения на российской государственной службе развита слабо, также серьезной доработки требует система государственных наград. Наряду с тем, что большинство госслужащих имеют низкий уровень оплаты труда, им не предоставляется конкурентоспособная система обязательного государственного и медицинского страхования. В итоге социальная незащищенность государственных служащих приводит к снижению их мотивации, направленной на служение государству и народу [0]. Тема оптимизации системы стимулирования государственных служащих в условиях спада экономики и усиления тенденции к сокращению расходов бюджета приобретает особую актуальность.

Механизмы мотивации: сравнительный анализ зарубежной и российской практики

С одной стороны, кризисный период заставляет государственных служащих работать более эффективно, осуществляя поиск гибких управленческих механизмов, способных адекватно и своевременно реагировать на внешние и внутренние негативные шоки.

С другой стороны, этому противостоит снижение реальных зарплат, которое демотивирует чиновников к эффективной работе. Поэтому в условиях кризиса в системе мотивации государственных служащих должны применяться инструменты стимулирования, отличные от механизмов, используемых в экономически стабильное время.

Должна быть трансформирована система как материальных стимулов, так и нематериальных. Причем в условиях ограниченных бюджетных ресурсов на первый план повышения эффективности работы чиновников выступают нематериальные стимулы, которые не требуют больших затрат по сравнению с фондом оплаты труда.

На протяжении последних десятилетий исследователи, предметом научного поиска которых было государственное управление, признали необходимость более четкого понимания мотивационного контекста в организации государственной службы [0, 0, 0, 0]. Тема мотивации труда традиционно была предметом психологии [0], и, к сожалению, она продолжает получать лишь ограниченное внимание в научных исследованиях в сфере государственного управления. Следует признать, что в настоящее время не существует единой и всеобъемлющей теории мотивации труда [0]. Тем не менее, некоторые теоретические успехи в данной области были достигнуты, что может способствовать усилиям в понимании мотивационного контекста работы государственных служащих.

Так как любая модель мотивации труда должна строиться в зависимости от целеполагания, то на первый план также выступает система стратегического управления, которая также претерпит трансформацию в условиях кризиса. Она должна быть более детализирована, а содержащиеся цели и задачи – конкретизированы. Поэтому система мотивации должна быть адаптирована к системе стратегического управления [0, 0].

Сравнительный анализ существующих систем мотивации госуправления в России и зарубежных стран показал, что в российской практике не использован весь потенциал стимулирующих инструментов. Исследование теоретических предпосылок позволило нам сделать вывод, что отечественная система мотивации не учитывает ряд принципиальных моментов, игнорирование которых снижает эффективность работы госслужащих.

Основными недостатками российской системы мотивации государственных служащих являются:

– игнорирование личностных и ценностных характеристик кандидатов на государственные должности при приеме на работу;

– существование нижнего порога пребывания госслужащего в одном чине (не менее двух лет), что тормозит карьерный рост и снижает привлекательность работы в системе госуправления для квалифицированных кадров;

– неравенство в зарплатах между высшими должностными лицами и служащими низшего звена, что потенциально способствует мотивации последних и создает условия для коррупции;

- автономность систем аттестации госслужащих, образования госслужащих и ротации кадров;
- отсутствие условий для карьерного роста госслужащих по вертикали;
- переоценка роли социальных гарантий, льгот и субсидий в системе нематериальной мотивации;
- недооценка системы стратегического управления как стимулирующего механизма.

Основные рекомендации по совершенствованию российской системы мотивации госслужащих

В результате проведенного анализа можно сформулировать рекомендации по совершенствованию российской системы мотивации госслужащих.

Корректная система мотивации госслужащих должна учитывать, прежде всего, внутреннюю мотивацию госслужащих, которых привлекает содержательность работы, возможность обучения, причастность к управлению государственными делами, высокая ответственность. При разработке внешних стимулов особое внимание должно уделяться нематериальным стимулам: медицинское страхование, пенсионное обеспечение, награды и другие знаки отличия.

Современный инструментарий управления штатом госслужащих должен включать возможность предоставления свободы и автономии при выборе механизмов достижения поставленных целей. Важным является определение зоны ответственности каждого служащего и наличие обратной связи с вышестоящим руководством. В соответствии с процессуальной теорией постановки целей, производительность труда госслужащих снижается в случае, если служащий не удовлетворен результатами своего труда или не видит ценности своего фронта работы в рамках общественного благосостояния [0].

Система материальной мотивации гражданских государственных служащих должна решать несколько задач. Во-первых, обеспечить необходимый для нормального существования уровень доходов (для удовлетворения первичных потребностей). Во-вторых, должна повысить престижность работы на государственной службе, привлечь талантливых специалистов из частного сектора.

Материальное стимулирование должно быть связано с результатами деятельности служащего [0]. Особое внимание стоит

обратить не только на поощрение, но и на систему наказаний (по мнению ряда психологов, наказание является более эффективным методом стимулирования по сравнению с поощрением).

Международная практика [0] показывает, что аттестация должна быть неразрывно связана с системами ротации кадров и материального поощрения. В противном случае аттестация воспринимается как контроль со стороны вышестоящего руководства.

Наряду с проверкой знаний, навыков и способностей госслужащих, эффективным механизмом мотивации является индивидуальное собеседование, которое позволяет смягчить формализованный подход к аттестации, а также способствует выявлению интересов и возможностей госслужащих в отношении их будущей карьеры [0].

На основе результатов аттестации должно приниматься решение по поводу необходимости повышения квалификации и обучения госслужащих.

Стоит отметить, что с целью повышения эффективности работы госслужащих необходимо производить оценку госслужащих при приеме на работу (или при включении в кадровый резерв), а также во время работы [0, 0].

Российская система образования и повышения квалификации госслужащих требует усовершенствования по следующим направлениям:

- должна быть сопряжена с системой ротации кадров – за повышением квалификации должна логично следовать возможность карьерного роста;

- должна отвечать целям и задачам, которые ставятся перед ведомством в текущий момент;

- программы обучения должны разрабатываться для каждой группы должностей с учетом установленных для них компетенций, что позволит избежать затрат на ненужное обучение и позволит удержать на службе высокопрофессиональных работников;

- при принятии решения о финансировании повышения квалификации госслужащих должны оцениваться целесообразность и выгода правительства;

- должна осуществляться проверка полученных госслужащими знаний и компетенций.

Основными рекомендациями по совершенствованию системы ротации кадров являются:

- введение автоматического повышения классных чинов внутри группы должностей по результатам квалификационных экзаменов;
- отказ от минимального срока пребывания в одном чине;
- введение нормы пребывания в одном классном чине – каждые два года;
- значительное увеличение количества классных чинов;
- разработка системы карьеры для каждого госслужащего с учетом личных интересов работников (компетенция руководителей департаментов).

Заключение

Систематизируя опыт зарубежных стран по внедрению системы оплаты труда по результатам в отношении государственных служащих руководящего звена [0, 0], можно сделать ряд выводов.

1. Разделение полномочий в сфере формирования целей деятельности служащего и оценки результатов выполнения поставленных целей между различными должностными лицами стимулирует повышение объективности оценки.

2. Повышению объективности оценки результативности деятельности государственного служащего руководящего звена способствует метод «360 градусов». В рамках данного метода деятельность служащего оценивается не только вышестоящим руководством, но и подчиненными, коллегами, а в некоторых случаях и потребителями государственных услуг. Применение данного метода позволяет повысить уровень доверия к системе оплаты труда по результатам со стороны самих служащих.

3. Было выявлено, что мало в каких странах невыполнение поставленных планов влечет за собой какие-либо санкции, что может способствовать снижению мотивации служащего выполнять поставленные цели.

4. Повысить мотивацию госслужащих руководящего звена позволяет присвоение категорий по результатам оценки деятельности. Причем введение ограничений на долю служащих, которым может быть присвоена самая высокая оценка, повышает конкуренцию между работниками и стимулирует их увеличивать свои производственные показатели.

5. Опыт зарубежных стран и теоретические предпосылки мотивации госслужащих сводятся к тому, что все элементы системы

мотивации должны быть взаимосвязаны. Системы оплаты труда, аттестации, повышения квалификации, элементы нематериального стимулирования не могут существовать автономно друг от друга. Для госслужащих важно целеполагание, понимание задач, служение обществу, значимость собственного дела, вознаграждение, карьерный рост.

Поэтому подход к системе мотивации должен быть комплексным и системным. Система стратегического управления, попытки перехода к которой также осуществляет российское госуправление, способна послужить тем системообразующим элементом, на который будут ориентированы все инструменты мотивации госслужащих [0].

6. Задачей стратегического управления является обеспечение сбалансированных целей и задач, которые ставятся перед госуправлением [0]. Так как в основе мотивации госслужащих лежит целеполагание, то остальные элементы системы – нематериальное стимулирование, аттестация, образование, карьерный рост, оценка – должны выстраиваться в зависимости от системы стратегического управления. Результатом будет преемственность, согласованность, сбалансированность, предсказуемость развития всей системы госуправления.

ИСТОЧНИКИ:

1. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.
2. *Васильева Е.И.* Сравнительный анализ стимулирования государственных служащих: актуальный зарубежный опыт для российской практики // Вопросы управления. – 2008. – № 3. – С. 42-49.
3. *Balk W.L.* Why Don't Public Administrators Take Productivity More Seriously? // Public Personnel Management. – 1974. – Vol. 3. – № 4. – P. 318-324.
4. *Behn R.D.* The Big Questions of Public Management // Public Administration Review. – 1995. – Vol. 55. – № 4. – P. 313-324.
5. *Perry J.L., Porter L.W.* Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations // The Academy of Management Review. – 1982. – Vol. 7. – № 1. – P. 89-98.
6. *Rainey H.G., Steinbauer P.* Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations // Journal of Public Administration Research and Theory. – 1999. – Vol. 9. – № 1. – P. 1-32.
7. *Rousseau D.M.* Changing the deal while keeping the people // Academy of Management Executive. – 1996. – Vol. 10. – № 1. – P. 50-59.

8. Rainey H.G. Work Motivation // Handbook of Organizational Behavior. — New York: M. Dekker, 1993. — 513 p. — P. 19-39.
9. Поспелова Е.А., Казакова М.В. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2015. — № 1. — С. 99-110.
10. Поспелова Е., Казакова М. Применение концепции New Public Management в России // Государственная служба. — 2015. — № 2. — С. 22-26.
11. Гвоздева М.А. Особенности стимулирования государственных служащих // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. — 2015. — № 6. — С. 173-178.
12. Клячко Т.Л., Аврамова Е.М., Логинов Д.М. Зависимость эффективной деятельности от материальных стимулов // Экономика образования. — 2015. — № 2. — С. 63-73.
13. Bourgon J. The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries [Electronic resource] // UNPAN. — 2008. — Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan034107.pdf>
14. Рыжкова К. Поддержка системы местного самоуправления: гражданское участие и партнерство [Электронный ресурс] // SlideShare. — 2012. — Режим доступа: <http://www.slideshare.net/lgsp2013/ss-36493401>
15. Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce [Electronic resource] // OECD. — 2011. — Mode of access: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-servants-as-partners-for-growth_9789264166707-en
16. Hirai B., Hara S. Getting the Right Competencies in Government: Management of Competencies in the Japanese National Service System: Presentation to the OECD Public Employment and Management Working Party, Paris, 15-16 December, 2009.
17. Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 2. — С. 81-103.
18. Поспелова Е., Казакова М. Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР // Государственная служба. — 2014. — № 6. — С. 100-104.

Ekaterina A. Pospelova, Candidate of Science, Politics, Senior Research Officer of Gaidar Institute for Economic Policy

Margarita A. Gvozdeva, Research Officer of the Laboratory for Studies of the Economic Growth Problems of the Institute of Applied Economic Studies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The potential of using incentive tools in Russian public service

ABSTRACT

The article describes the results of the comparative analysis of the systems of material and moral incentives of public management in Russia and abroad. The authors also formulate guidelines for the improvement of the Russian incentive system for public officers, including recommendations on the education system improvement and advanced training for public officers, performance reviews, staff turnover, as well as the introduction of the strategic management principles in the incentive system.

KEYWORDS: public service, motivation, material and moral incentives, pay-per-performance, strategic management
