

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Синягин Ю.В., Шебураков И.Б., Шебуракова О.Н.,
Воробьева О.А., Байтеряков С.В.,
Андрейчук А.А., Коробко И.С., Павилова Т.В.**

**Нематериальные формы мотивации
государственных гражданских служащих к
эффективной и результативной профессиональной
служебной деятельности**

Москва 2019

Аннотация. Серьезные изменения, проходящие в наши дни в государственном секторе обусловлены необходимостью модернизации системы регулирования труда государственных служащих. Основы проблемных зон существующей системы лежат, в первую очередь, в отсутствии эффективной системы мотивации труда государственных гражданских служащих, которая на данный момент времени представляет собой совокупность регламентов и должностных инструкций, не охватывающих весь спектр специфики работы чиновников. Помимо низкого уровня заработной платы и построенной «на выслуге лет» системы поощрения труда, следствием отсутствия системы мотивации является также и низкий уровень престижности работы в государственных органах. Это одна из основных причин, по которой молодые специалисты предпочитают работу в коммерческих организациях государственным органам. Также стоит отметить факт отсутствия комплексных исследований, направленных на изучение особенностей мотивации профессиональной деятельности в сфере государственной гражданской службы. В этих условиях актуальным представляется новый взгляд на роль и значение нематериальных форм мотивации и их применения, в первую очередь, в контексте управления мотивацией государственных служащих.

Abstract. The increasing complexity and change of the political and economic situation in the country and the world make it necessary to increase the efficiency and effectiveness of the professional activities of public servants. Management of motivation of civil servants is becoming one of the key management functions to effectively solve this problem. Currently, the system of motivation of civil servants is more focused on the material component of motivation. At the same time, as shown by diagnostic practice and modern research, for civil servants themselves often the material component is not a leading factor in their personal and professional development in the public service. Completely different motives of personal, psychological and professional plan come to the fore. In these conditions, a new view on the role and importance of non-material forms of motivation and their application, primarily in the context of management of motivation of civil servants, is relevant.

Синягин Ю.В. заведующий научно-исследовательской лабораторией «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шебураков И.Б. заведующий сектором научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шебуракова О.Н. научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Воробьева О.А. научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Байтеряков С.В. старший научный сотрудник «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Андрейчук А.А. старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении» ВШГ

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Коробко И.С. старший научный сотрудник научно-исследовательская лаборатория «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Павилова Т.В. старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 Обзор исследований, посвященных мотивации государственных гражданских служащих.....	8
2 Основные практические механизмы и технологии управления нематериальной мотивацией на государственной гражданской службе.....	22
3 Особенности мотивационно-потребностной сферы руководителей на государственной гражданской службе и соответствующей ей системы стимулирования.....	27
4 Ключевые технологии полного цикла управления персоналом в системе обеспечения эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах исполнительной власти.....	52
4.1 Роль ключевых технологий полного цикла управления персоналом в системе обеспечения эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах исполнительной власти.....	52
4.2 Ожидаемые результаты внедрения ключевых технологий полного цикла управления персоналом	54
4.3 Существующие системные ограничения развития ключевых технологий полного цикла управления персоналом, обеспечивающих повышение эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах власти.....	57
5 Теоретико-правовые основы существования системы управления эффективностью на государственной гражданской службе	60
5.1 Анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей систему управления эффективностью на государственной гражданской службе.....	60
5.2 Подходы к изменениям в законодательстве о государственной гражданской службе.....	64
5.3 Анализ практик построения системы управления эффективностью на государственной гражданской службе	65

6	Методологии построения системы управления эффективностью персонала на государственной гражданской службе за счет внедрения ключевых технологий полного цикла управления персоналом	72
6.1	Ценностно-ориентированный подход к управлению на государственной гражданской службе	72
6.2	Компетентностный подход к личностно-профессиональной оценке и системе профессионального развития на государственной гражданской службе	74
6.3	Построение системы мотивации на государственной гражданской службе через внедрение ключевых показателей эффективности деятельности государственных служащих	75
6.4	Выявление правовых ограничений при построении системы управления эффективностью персонала за счет внедрения ключевых технологий полного цикла управления персоналом в части внедрения ценностно-ориентированного управления, системы работы с талантами и системы мотивации на государственной гражданской службе	76
6.5	Методология применения ценностно-ориентированного управления на государственной гражданской службе	77
6.6	Методология построения системы работы с талантами на государственной гражданской службе	78
6.7	Методология внедрения системы мотивации персонала, основанной на ключевых показателях эффективности	81
7.	Ключевые предложения по внедрению системы управления эффективностью на государственной гражданской службе	84
7.1	Новая система управления эффективностью на государственной гражданской	84
7.2	Предложения по внедрению ценностно-ориентированного подхода в управлении на государственной гражданской службе	84
7.3	Предложения по внедрению системы работы с талантами на государственной гражданской службе	86

7.4 Предложения по внедрению механизмов мотивации на государственной гражданской службе	88
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	91

ВВЕДЕНИЕ

Усложнение и изменение политической и экономической ситуации в стране и мире обуславливают необходимость повышения эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих. Управление мотивацией государственных служащих становится одной из ключевых управленческих функций, позволяющих эффективно решить данную задачу. В настоящее время система мотивации государственных служащих в большей степени акцентирована на материальной составляющей мотивации. В то же время, как показывает диагностическая практика и современные исследования, для самих государственных служащих зачастую материальная составляющая не является ведущим фактором их личностного и профессионального развития в системе государственной службы и, далеко не в первую очередь, влияет на эффективность их деятельности. На первый план выходят совершенно иные побуждения личностного, психологического и профессионального плана. В этих условиях актуальным представляется новый взгляд на роль и значение нематериальных форм мотивации и их применения, в первую очередь, в контексте управления мотивацией государственных служащих.

Совершенствование системы мотивации труда государственных служащих является актуальной в наши дни и пронизывает весь комплекс мер совершенствования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

1 Обзор исследований, посвященных мотивации государственных гражданских служащих

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

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

Очевидно, что тенденция такого рода восприятия темы мотивации связана с различным толкованием самого понятия «мотивация гражданских служащих», а также с неразвитостью рационального менеджерского – «инструментального» отношения к вопросам управления мотивацией госслужащих. То есть, с одной стороны, очень часто не проводится четкой границы между понятием мотивации как «состоянием» мотивационно-потребностной сферы, отражающей индивидуальные или групповые особенности и понятием мотивации, как мотивирования – управления мотивацией человека или группы людей. Во-вторых, вопросы управления мотивацией чаще ассоциируются авторами с факторами повышения удовлетворенности различными аспектами работы и службы, и гораздо реже с задачей повышения производительности труда или на языке гражданской службы – «эффективности и результативности деятельности».

В тоже время, с точки зрения решения задачи повышения эффективности и результативности деятельности, необходимо отметить, что рассматривать вопросы мотивации следует именно через призму управления мотивацией, естественно, на

основе понимания специфики состояния мотивационно-потребностной сферы государственных служащих. Учитывать и решать задачи, связанные с удовлетворенностью необходимо отдельно, так как от нее напрямую зависит привлекательность госслужбы для кандидатов и мотивация сохранения рабочих мест для действующих госслужащих, но, в меньшей степени, собственно эффективность их деятельности. Так как удовлетворенность на результативность оказывает скорее косвенное влияние, то и задачи управления мотивацией с целью повышения результативности деятельности, действительно, следует решать в первую очередь. Рассматривая же высокую мотивацию служебной деятельности как эквивалент понятия высокой трудовой мотивации следует иметь ввиду, что это скорее желание работать «много и хорошо» для достижения целей и задач организации, нежели ощущение психического и физического комфорта, то есть – ощущение удовлетворенности.

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

Таблица 1 – Гипотетическая возможность наличия 4 групп госслужащих

Удовлетворенность	max	Удовлетворенные, но немотивированные	Удовлетворенные и мотивированные
		Неудовлетворенные и немотивированные	Неудовлетворенные, но мотивированные
M min m		Мотивация max	

В подтверждение тезиса о необходимости отличать мотивацию от удовлетворенности, можно привести результаты анализа особенностей трудовой мотивации, выполненного нами в 2010-2011 гг. при проведении кадрового аудита в региональных органах государственной власти одного из субъектов РФ. Всего было опрошено 999 служащих из 36 региональных органов государственной власти (36,1% всех служащих субъекта РФ), а также, по отдельной анкете, 182 руководителя первичного и среднего звена (47,3% всех руководителей) и 12 членов Правительства области. Анализ мнения линейных руководителей и показал, что с точки зрения сочетания трудовой мотивации (понимаемой как желания работать много и хорошо для достижения целей организации) и удовлетворенности трудом (понимаемой как ощущение комфорта с точки зрения условий труда) структура персонала госорганов в целом могла быть охарактеризована как достаточно благоприятная (рисунок 1).

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

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

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

Таким образом, наиболее актуальной проблемой с этой точки зрения управления мотивацией на тот момент была в первую очередь задача повышения именно уровня удовлетворенности служащих трудом.



Рисунок 1 – Структура персонала по критериям удовлетворенность/мотивация (опрос линейных руководителей)

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

Таким образом, рассматривая вопросы мотивации государственных гражданских служащих необходимо, в первую очередь, исследовать специфические особенности мотивационно-потребностной сферы госслужащих (если такая специфика имеет место). Во-вторых, исследовать факторы мотивации, от которых зависит стремление госслужащих работать эффективно. В-третьих, соотнести данные факторы с возможным набором стимулов и другими инструментами управления мотивацией, например, инструментами развития внутренней мотивации. Определить условия применения стимулов. И уже в последнюю очередь (понимая, что это не факультативная, но все-таки менее приоритетная задача), проводить анализ факторов служебной деятельности, влияющих на удовлетворенность, с целью выстраивания

системы гарантий, льгот, использования как материальных, так и нематериальных стимулов – для повышения лояльности служащих. В настоящее время из этого алгоритма более или менее проработанными являются только первый и последний шаги. Вопросы управления мотивацией с целью повышения эффективности деятельности служащих изучены достаточно слабо.

Так, большое количество работ посвящено определению специфических особенностей состояния мотивации госслужащих. Вопрос о специфике мотивации госслужащих по сравнению с персоналом частных организаций поднимается, в первую очередь, в связи с наличием, так называемых отличительных черт профессиональной деятельности в сфере госслужбы, влияющих на трудовую мотивацию государственных служащих. Среди таких особенностей, например, выделяются [1]:

- иерархическая система организации государственной службы и соответствующая ей четкая система подчиненности и ответственности;
- ограничения в продвижении по карьерной лестнице;
- публичный характер деятельности в сфере государственной службы;
- неэкономический характер профессиональной деятельности государственных служащих.

Если критически рассматривать каждую из выделенных особенностей, то с одной стороны, с этим можно согласиться, с другой же иерархичность присуща не только системе госуправления, но и большинству современных организаций. При этом во всем мире, как и в системе госслужбы Российской Федерации, имеют место тенденции создания более гибких организационных структур. Определенные ограничения в продвижении по карьерной лестнице, также, как и соответствующие возможности, существуют во всех организациях. Тезис по поводу неэкономического характера профессиональной деятельности также можно подвергнуть критике, так как это больше зависит от специфики деятельности государственного органа. Например, задачи, связанные с повышением инвестиционной привлекательности регионов, изменением структуры экспорта, созданием макроэкономических условий для развития предприятий и т.п. сложно назвать задачами, не связанными с экономикой. А, следовательно, и результаты деятельности, и сама деятельность многих (хотя, конечно и не всех) госслужащих часто должны носить именно экономический характер.

Выделяются и другие характеристики деятельности госслужащих, например, такие, как [2]:

- трудовая деятельность госслужащих по своему содержанию направлена на реализацию общенациональных интересов, всемерное укрепление и развитие общественного и государственного строя;
- должностные лица несут высокий уровень ответственности за принимаемые решения, их осуществление, результаты и последствия;
- в реализации задач задействованы интеллектуальные, финансовые и человеческие ресурсы на всех уровнях системы государственного управления.

Однако, если рассматривать их с точки зрения задач управления мотивацией работников на уровне организации, то есть мотивации служащих, работающих в конкретном государственном органе, то эти характеристики, скорее будут иметь отношение к контексту деятельности служащих, влияя на специфику корпоративной культуры, организации труда, распределения полномочий и т.п., нежели непосредственно определять особенности мотивации служащих. И, скорее всего, эти организационные контексты будут отличаться в разных государственных структурах, также как это происходит и в бизнесе.

Именно поэтому дискуссии, отличается ли мотивация персонала в государственном секторе от мотивации персонала в частном секторе и можно ли применять для мотивации госслужащих те же концепции и правила, которые работают в частных организациях продолжаются. Так, часть авторов рассматривает не только специфические условия госслужбы по сравнению с частным сектором, но и выделяет особые типы госслужащих, которые определяются именно специфическими условиями государственной службы.

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%).

Еще одно исследование [3] позволяет идентифицировать четыре типа мотивации выбора муниципальной службы (содержательно муниципальная служба

максимально близка к государственной, поэтому, представленные данные можно распространить и на госслужащих):

- 1) зарплата и льготы (уровень зарплат на муниципальной службе может быть выше по сравнению с альтернативными вариантами в регионе);
- 2) вынужденная занятость (трудоустройство в органы местного самоуправления может рассматриваться как своего рода «тихая бухта»);
- 3) переход по профессиональной линии (продвижение по властной лестнице, приобретение новых возможностей, связей и т.п.);
- 4) рациональная «миграция» высших руководителей (рациональный расчет своих перспектив при условии получения опыта работы на конкретной управленческой позиции).

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

При этом, в большинстве исследований преобладает критическая оценка трудовой мотивации государственных служащих, как низкой и негативная оценка их готовности «служить обществу» или «служить делу» [5, 6]. Ученые, исследующие опыт развитых стран, напротив, говорят о готовности к общественному служению (public service motivation) как об одном из ключевых и распространенных мотивов государственных служащих, который, в отличие от государственной сферы, отсутствует в частном секторе.

Так, как было указано выше, Перри и Хонденгхем говорят о специфической мотивации на государственной службе как склонности оказывать услуги на благо общества. Перри в своем исследовании [7] определил четыре основных специфических фактора, привлекающих граждан в работе на государственной службе: 1. стремление участвовать в выработке государственной политики; 2. приверженность общественным интересам и государственному долгу; 3. самопожертвование и 4. сострадание.

С другой стороны, среди отечественных исследований также есть те, которые показывают наличие у госслужащих высокого уровня мотивации на «общественное

служению» и «службу государству», в основе которой лежат представления о символическом значении объекта «служения». Кроме того, наиболее значимым результатом анализа, например, проведенной 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 как базовую – установку на исполнение в срок поручений, а также достаточную высокую степень распространенности практик ненормированного рабочего дня, работы в выходные дни и другого рода переработок. Конечно, стоит отметить что, ориентация «на поручения» наличие «переработок» вовсе 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. Зафиксированный факт скорее говорит о сформировавшейся на госслужбе сильной корпоративной культуре определенного рода – бюрократической культуры, особенности которой уже были рассмотрены выше.

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

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

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

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

Похожее противоречие отражено еще в одном исследовании. Опрос служащих показал, что преобладающей потребностью при выборе государственной службы как места работы является гарантия постоянной занятости (41% ответов). Между тем лишь около 10% служащих вполне уверены в стабильности своего положения, а 45% из них не считают свое положение устойчивым [8].

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

При этом среди исследований практически не встречаются те, которые можно было бы использовать для построения (совершенствования) системы стимулирования госслужащих на практике. Большая часть исследований содержит рекомендации, направленные на повышение удовлетворенности служащих (доведения уровня оплаты труда до сопоставимого с негосударственным сектором, предоставление возможностей карьерного роста и т.п.), а не на повышение эффективности и результативности их деятельности. В качестве примера можно назвать результаты исследования, в котором основными мерами по повышению уровня мотивации служащих предлагается рассматривать увеличение зарплаты (59%) и усиление социальной и правовой защищенности государственных служащих (44%) [3].

Похожие предложения со стороны госслужащих по усилению «факторов мотивации деятельности» описываются в другом исследовании (Рогожкин, 2012): 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%). Но, как и в предыдущих исследованиях, не вполне понятно, на какие именно задачи – на повышение удовлетворенности или все-таки на поддержание высокой мотивации к эффективной служебной деятельности могут быть направлены данные предложения.

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

Обобщение различных типов исследований, посвященных мотивации госслужащих и их характеристика представлена в таблице 2.

Анализ рассмотренных выше исследований позволяет сделать выводы о наличии ряда методологических проблем при изучении мотивации государственных гражданских служащих, главными из которых представляются:

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

Таблица 2 – Типы исследований мотивации государственных служащих

Основной предмет исследований	Факторы привлекательности госслужбы		Особенности мотивации госслужащих	Факторы высокой трудовой мотивации, как желания работать для достижения целей организации
Примеры исследований	Рогожкин, 2012; Рогозин, Никулин, Ипатова, 2013; Герасименко, 2013.		Brewer , Selden , Facer, 2000; Рогозин, Никулин, Ипатова, 2013; Скопчев, 2015; Васильева, 2010; Оболонский, 2011; Барабашев, 2013; Оболонский, 2015.	
Что именно изучается	Привлекательность госслужбы для кандидатов	Заинтересованность в сохранении рабочего места	Отличительные особенности мотивации именно госслужащих	Факторы, от которых зависит продуктивность и качество работы
Типичные вопросы	Почему выбрали именно госслужбу	Что нравится и что не нравится на госслужбе	Что Вами движет, в чем Вы видите смысл своей работы	При каких условиях Вы могли бы работать более эффективно
На что направлены «вопросы»	Представление о привлекательности госслужбы для не госслужащих	Ретроспективный вопрос в адрес госслужащих на припоминание своих мотивов при поступлении на госслужбу	Оценка факторов удовлетворенности/не удовлетворенности действующими госслужащими	Типы (группы) мотивов, устойчивые сочетания мотивов
				1. Стимулы, которые нужны для удовлетворения потребностей 2. Условия применения этих стимулов 3. Факторы внутренней мотивации

Продолжение таблицы 2

Надежность данных (мотивационные искажения)	Искажение восприятия по причине не знания специфики (мифы и фантазии)	Возможность приписывания себе мотивов, которых не было	Надежность зависит от корректности методики и процедуры ее проведения	Более высокая при использовании инструментов личностно-профессиональной диагностики, а не социологических опросов	Обеспечивается корректностью методологии, включающей 3 вышеназванных элемента
Направления корректировки методологии исследований	Репрезентативными могут быть данные, полученные в процессе анкетирования на этапе найма (могут быть искажены социальной желательностью ответов) Наиболее эффективен анализ мотивов кандидата в процессе отбора (нужен репрезентативный инструмент)		Грамотно составленные анкеты, анонимность опросов	Использование валидных инструментов личностно-профессиональной диагностики	Анализ потребностей и ведущих мотивов в т.ч. по группам персонала; определение наиболее подходящих стимулов и условий их применения, связанных с решением задач организации; Отдельный учет факторов внутренней мотивации
Направления практического применения результатов	При поиске и привлечении кандидатов на госслужбу		Для построения благоприятных условий деятельности и повышения лояльности персонала	При подборе (отборе) кадров	При подборе (отборе) кадров; для построения эффективной системы стимулирования

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

3) Анализ мотивации государственных гражданских служащих проводится, как правило, вне привязки к системному подходу управления мотивацией служащих. Чаще всего игнорируется представление об источниках трудовой (служебной) мотивации – внутренних источниках мотивации («мотиваторах» в терминологии Ф. Герцберга) и внешних источниках такой мотивации (стимулах). Мы же предлагаем обращать обязательное внимание на то, что у мотивации к эффективной служебной деятельности могут быть как внутренние источники (мотиваторы), так и внешние, применяемые организацией (стимулы). Наличие внутренней мотивации к эффективной служебной деятельности определяется устойчивыми паттернами мотивационно-потребностной сферы служащего, которые необходимо учитывать, в первую очередь, при принятии кадровых решений о приеме на работу (службу), назначении (служебном продвижении) гражданского служащего и т.п. Сама возможная совокупность стимулов, как внешних (поддерживающих или побуждающих) воздействий на служащего представлена на рисунке 2.

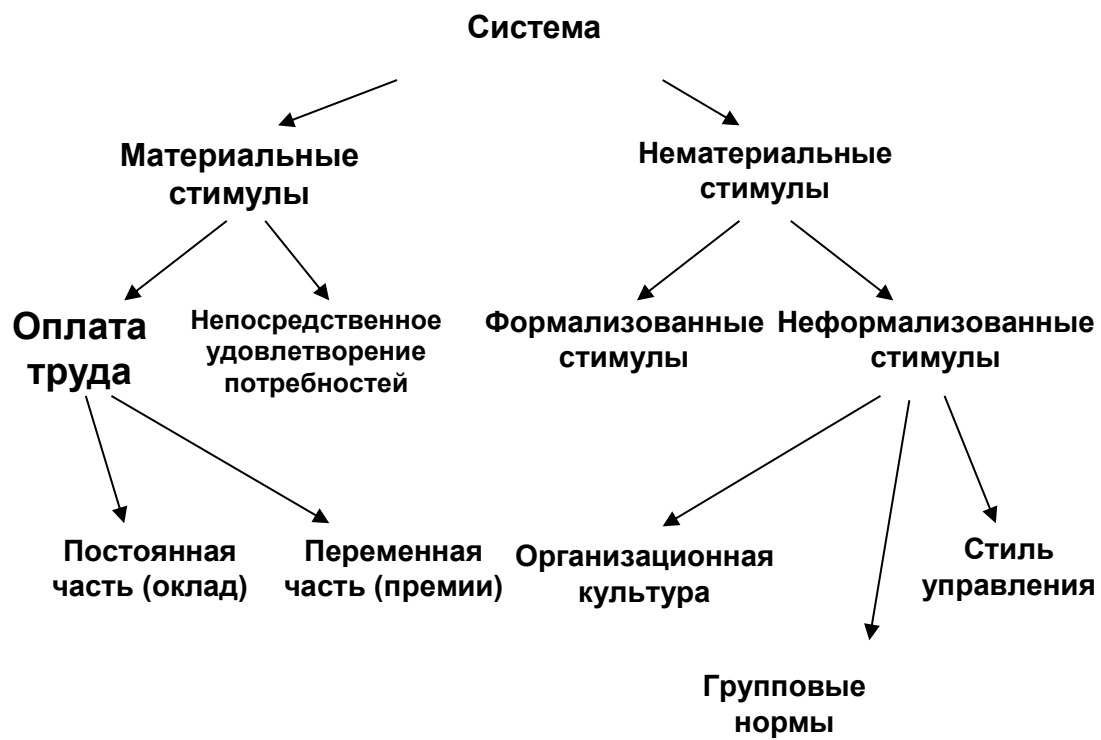


Рисунок 2 – Основные элементы системы стимулирования в организации

2 Основные практические механизмы и технологии управления нематериальной мотивацией на государственной гражданской службе

Авторами анализировались различные кадровые практики, связанные с применением инструментов управления мотивацией госслужащих. Основная часть данных практик была исследована на основе «Лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе», аккумулируемых ежегодно Министерством труда и социального развития.

Среди практик управления нематериальной мотивацией особенно выделяются практики проведения «конкурсов профессионального мастерства», именуемые, как правило, конкурсами на звание «лучший государственный (муниципальный) служащий». Такого рода конкурсы с точки зрения классификации видов стимулов, скорее всего, можно отнести к категории формализованных стимулов, так как процедура организации и проведения такого рода мероприятий является довольно регламентированной. В качестве примеров можно привести конкурсы профессионального мастерства, реализуемые, начиная с 2011г. Управлением государственной гражданской службы Республики Коми, ежегодный конкурс «Лучший муниципальный служащий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», конкурсы профессионального мастерства служащих «в межрегиональном формате» реализуемые тремя субъектами Российской Федерации (Ярославской, Владимирской и Вологодской областями) и другие похожие проекты.

В качестве целей проведения данных конкурсов, как правило, указывается «создание условий для развития кадровой политики в системе государственного и муниципального управления, повышения престижа работы в сфере государственного и муниципального управления, а также повышения мотивации гражданских служащих и работников органов местного самоуправления», «выявление лучших государственных гражданских и муниципальных служащих и повышение их мотивации к профессиональной деятельности» и т.п.

Другим примером применения нематериальных формализованных стимулов сопряженных с материальным стимулированием может быть ежеквартальное премирование членов конкурсных (аукционных) комиссий г. Москвы. При этом, по итогам года также принимается решение и о награждении сотрудников контрактной службы дипломами, почетными знаками, грамотами.

Виды поощрений и награждений на государственной гражданской службе закреплены в статье 55 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Поощрения и награждения применяются вышестоящими государственными органами и представителем нанимателя как важный элемент системы стимулирования государственных гражданских служащих.

К поощрениям и награждениям, применяемым вышестоящими государственными органами, относятся: поощрение Правительства Российской Федерации; поощрение Президента Российской Федерации; присвоение почетных званий Российской Федерации; награждение знаками отличия Российской Федерации; награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Перечень видов государственных наград закреплен Указом Президента Российской Федерации от 07.09.2010 года № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы» [9]. Высшей формой признания заслуг гражданского служащего перед государством является награждение медалью, орденом и знаком отличия.

К поощрениям и награждениям, применяемым представителем нанимателя, относятся: награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или вручение ценного подарка; объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет и другие виды.

Основанием для награждения и поощрения государственных гражданских служащих является эффективная и продолжительная безупречная служба. Как правило, если у гражданского служащего нет дисциплинарных взысканий, то такая служба считается безупречной.

При поощрении гражданского служащего должны учитываться результаты исполнения должностного регламента, что отражено в Статье 47 ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», что соответственно, связано с оценкой эффективности деятельности.

Отдельно необходимо отметить, что большая часть различных видов поощрений подразумевает одновременную денежную выплату, предусмотренную законом, то есть сопряжено с применением материального стимулирования. Однако, материальное стимулирование в данном случае выступает не в качестве основного

стимула, а скорее является «добавочным», подчеркивающим то, что заслуги служащего оценены по достоинству.

К основным нематериальным неформализованным стимулам, как указывалось выше, можно отнести: корпоративную культуру, групповые нормы и стиль руководства.

Организационная культура оказывает наиболее сильное влияние на характер взаимоотношений на государственной службе, регулирует отношения между руководством и подчиненными и межличностные связи в коллективе. Как и организационные обряды и ритуалы, приемы отбора и адаптации новых членов коллектива на государственной службе, а также организационная культура являются важными средствами внутренней интеграции в системе государственной службы.

Необходимо отметить, что организационная культура вне зависимости от того, является ли ее формирование и развитие управляемым процессом, оказывает мощное влияние на состояние служебной мотивации госслужащих.

Так, в ходе одного из наших исследований, упомянутых выше (опрос 999 региональных служащих) проводилось изучение особенностей корпоративной культуры по типологии К. Камерона – Р. Куинна, как одного из ключевых факторов мотивации персонала. Данное исследование показало, что в этот период корпоративная культура в государственных органах области являлась преимущественно иерархической, что соответствует особенностям деятельности бюрократических структур. Вместе с тем, в данной корпоративной культуре присутствовали элементы рыночной и в какой-то мере клановой культуры (рисунок 3). Сочетание иерархической и рыночной культур считается экспертами в сфере реформирования государственной службы оптимальным на данном этапе и даже таким, к которому необходимо стремиться.

Вместе с тем, можно было отметить некоторые неоднозначные тенденции в ее развитии. Так, служащие хотели бы, чтобы существующая корпоративная культура стала более клановой и менее рыночной. Также они ожидали уменьшения иерархических признаков корпоративной культуры и увеличения адхократических. И если вторая тенденция является достаточно позитивной с точки зрения повышения гибкости и снижении уровня централизации при принятии решений (что, например, благоприятно для внедрения идеологии проектного подхода к деятельности), то первая тенденция является менее привлекательной, так как может помешать развитию «движения за эффективность».

Исходя из данных результатов видно, что целесообразно рассматривать развитие организационной культуры как управляемый процесс, например, за счет разработки и реализации комплекса мероприятий, направленных на развитие рыночных и адхократических элементов корпоративной культуры в органах государственной власти, поддержание иерархических составляющих и снижение уровня ее клановости.

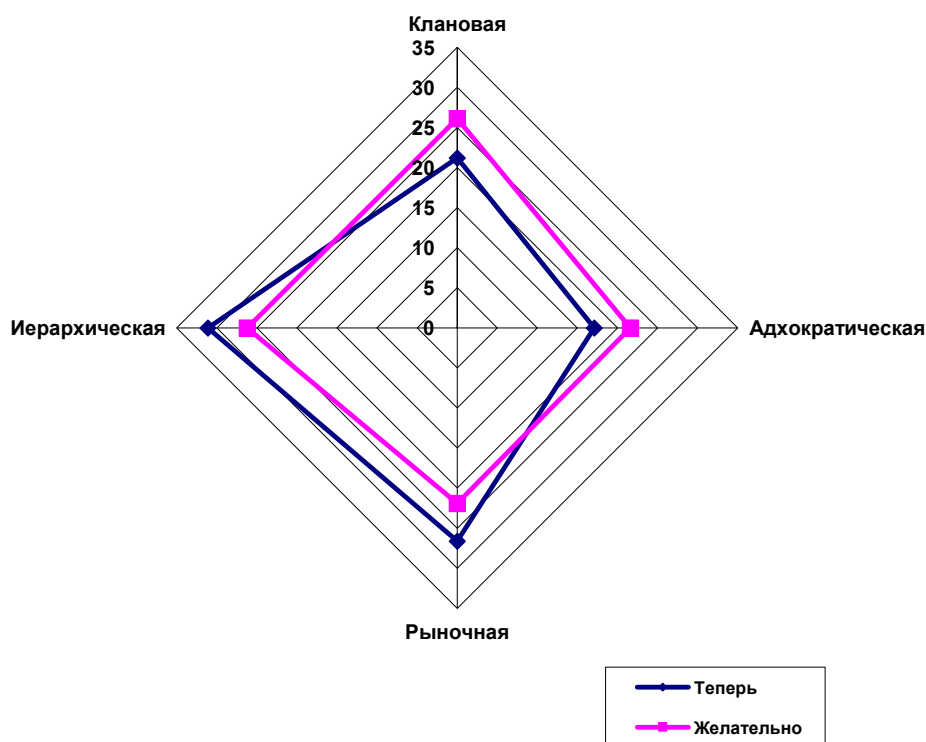


Рисунок 3 – Особенности корпоративной культуры

Существующие примеры попыток целенаправленного управления организационной культурой на госслужбе показывают, что это возможно. Например, организация нематериального стимулирования на государственной гражданской службе за счет мероприятий по формированию корпоративной культуры в Департаменте финансов Вологодской области направлена на формирование желания и готовности специалистов (реализуя свой потенциал) исполнять поставленные руководством задачи. Отмечается, что именно люди, являются основой любой организации, поскольку именно люди обеспечивают эффективное использование всех видов ресурсов, которые имеются в распоряжении организации.

Мотивация кадров в Департаменте финансов Вологодской области заключается не только в материальном, но и в нематериальном стимулировании гражданских служащих: формировании комфортного климата внутри коллектива и повышении интереса служащих Департамента к выполнению служебных обязанностей.

Для реализации данной задачи проводится комплекс мероприятий нематериального стимулирования:

- формирование благоприятного психологического климата внутри Департамента;
- проведение организационных мероприятий по сплочению коллектива;
- формирование позитивного и положительного имиджа Департамента;
- проведение лично-ориентированных мероприятий.

Результатом проведения подобных мероприятий становится высокий уровень мотивации специалистов – желание и готовность выполнять поставленные им задачи, реализуя свой творческий и профессиональный потенциал; высокий уровень доверительного отношения к коллегам и межличностного взаимодействия; устойчиво сформировавшийся коллектив; а также комфортный психологический климат внутри Департамента.

3 Особенности мотивационно-потребностной сферы руководителей на государственной гражданской службе и соответствующей ей системы стимулирования

С учетом необходимости комплексного подхода к исследованию мотивации государственных гражданских служащих нами было подготовлено и реализовано исследование мотивации руководителей – государственных гражданских служащих. При этом, описанная ниже методология исследования может быть применена при организационной диагностике состояния системы мотивации, в том числе в отдельно взятом органе государственной власти (организации).

Был проведен анализ возможного перечня мотивов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, потенциально оказывающих влияние, как на их удовлетворенность, так и на мотивацию. Сам перечень таких мотивов был сформирован на основе анализа литературных источников, включая упомянутые и проанализированные выше, а также на материалах структурированных и неструктурированных интервью с государственными гражданскими служащими, проводившимися нами в период с 2010 по 2018 годы.

По результатам проведенного анализа был подготовлен следующий исчерпывающий перечень возможных мотивов (факторов мотивации) профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (таблица 3):

Таблица 3 – Факторы мотивации профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих

№ п/п	Наименование мотивационного фактора
1	Возможность получать конкретный результат
2	Возможность влиять на развитие организации (региона, страны)
3	Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений
4	Возможность собственного профессионального роста и развития
5	Достойный уровень оплаты труда
6	Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения
7	Возможность сделать карьеру
8	Статус, значимость занимаемой должности
9	Возможность приобрести связи и интересные знакомства
10	Престиж профессии, уважение со стороны

Продолжение таблицы 3

11	Надежность и стабильность условий труда
12	Нормальный режим работы
13	Наличие социальных гарантий
14	Возможность не делать вещи, которые могут привести к неприятностям
15	Азарт, соревнование, возможность превзойти других
16	Возможность проявить себя, показать на что способен
17	Возможность реализовать свои идеи
18	Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом
19	Творческий характер работы
20	Наличие четких и понятных целей в работе
21	Наличие единомышленников, совпадение в понимании целей
22	Наличие полномочий, самостоятельность в принятии решений
23	Получение позитивной обратной связи от руководства
24	Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера
25	Возможность партнерских отношений с руководством, равноправие
26	Отношения в коллективе, хороший микроклимат

Затем, каждый из факторов мотивации был отнесен к определенной группе мотивов и классифицирован в соответствии с наиболее известными и общепризнанными теориями мотивации (таблица 4). Так как рассматривалось именно содержание мотивации, то выбранные факторы мотивации, в первую очередь, соотносились с содержательными теориями мотивации, к которым традиционно относятся теории мотивации: А. Маслоу, Альдерфера, Ф.Герцберга и Макклелланда.

Таблица 4 – Соотнесение факторов мотивации с группами мотивов и классификация факторов в соответствии с общепризнанными теориями мотивации

Исследуемые факторы	Теории и концепции				Материальные / нематериальные
	Маслоу (пф, без, липр, ув, сам*)	Альдерфер (сущ, соц, рост*)	Герцберг (гиг, мотив*)	МакКлеланд (вл, взаим, дост*)	
Возможность получать конкретный результат;	сам	рост	мот	дост	нематер
Возможность влиять на развитие организации, (региона, страны);	ув	рост	мот	вл	нематер

Продолжение таблицы 4

Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений;	сам	рост	мот	дост	нематер
Возможность собственного профессионального роста и развития;	сам	рост	мот	дост	нематер
Достойный уровень оплаты труда;	без	сущ	гиг	дост	матер
Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения	ув	соц	мот	дост	матер
Возможность сделать карьеру;	ув	рост	мот	дост	нематер с матер выгодой
Статус, значимость занимаемой должности;	ув	соц	мот	дост	нематер с матер выгодой
Возможность приобрести связи и интересные знакомства;	ув	соц	мот	взаим	нематер
Престиж профессии, уважение со стороны	ув	соц	мот	вл	нематер
Надежность и стабильность условий труда;	без	сущ	гиг		матер
Нормальный режим работы;	без	сущ	гиг		нематер
Наличие социальных гарантий;	без	сущ	гиг		матер
Возможность не делать вещи, которые могут привести к неприятностям;	без	сущ	гиг		нематер
Азарт, соревнование, возможность превзойти других	ув	соц	мот	вл	нематер

Продолжение таблицы 4

Возможность проявить себя, показать на что способен	ув	соц	мот	вл	нематер
Возможность реализовать свои идеи;	сам	рост	мот	дост	нематер
Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом	сам	рост	мот	дост	нематер
Творческий характер работы	сам	рост	мот	дост	нематер
Наличие четких и понятных целей в работе	ув	соц	мот	дост	нематер
Наличие единомышленников, совпадение в понимании целей	липр	соц	мот	взаим	нематер
Наличие полномочий, самостоятельность в принятии решений	ув	рост	мот	вл	нематер
Получение позитивной обратной связи от руководства	липр	соц	мот	взаим	нематер с матер выгодой
Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера	липр	соц	мот	взаим	нематер
Возможность партнерских отношений с руководством, равноправие	ув	соц	мот	вл	нематер
Отношения в коллективе, хороший микроклимат	липр	соц	мот	взаим	нематер

Примечание – условное обозначение типов мотивов представлено ниже:

Теория Маслоу: пф – психофизиологические (витальные) потребности; без – потребности в безопасности, липр – потребности в любви и привязанности; ув – потребности в уважении; сам – потребности в самореализации

Теория Альдерфера: сущ – потребности существования; соц – социальные потребности; рост – потребности роста

Теория Герцберга: гиг – гигиенические факторы; мотив – мотиваторы

Теория МакКлелланда: вла – потребности власти; взаим – потребности взаимодействия; дост – потребности достижения

Эти же теории, с точки зрения содержания основных мотивов, достаточно логичным образом соотносятся между собой (таблица 5).

Таблица 5 – Соотношение основных содержательных теорий мотивации

Классификация основных теорий мотивации					
Теория А.Маслоу	Теория Альдерфера	Теория МакКлеланда			Теория Ф.Герцберга
Потребность в самореализации	Потребности роста	Потребность достижения	Потребность во взаимодействии	Потребность во власти	Мотиваторы
Потребность в уважении					
Потребности в любви и привязанности	Социальные потребности				Гигиенические факторы
Потребность в безопасности					
Физиологические потребности	Потребности существования				

На следующем этапе исследования, каждый из мотивов (факторов мотивации, потребностей) был отнесен к факторам мотивации материального или нематериального характера, а также к факторам мотивации, которые в основном связаны с содержанием работы (и, соответственно, внутренней мотивацией) или с условиями работы (внешними стимулами). Кроме того, факторы мотивации были сгруппированы в соответствии с условным признаком «от низших к высшим». В основе такой классификации мотивов также лежат вышеназванные теории мотивации. Известно, что группы потребностей (факторов мотивации), изложенные в данных теориях не соотносятся между собой непосредственным образом, напрямую. Вместе с тем, проведенная группировка показала, что теории Маслоу, Альдерфера и Герцберга, действительно в значительной степени позволяют упорядочить существующие потребности по общему признаку от «низших к высшим».

Так, следующие факторы мотивации были отнесены к первой группе:

- Достойный уровень оплаты труда
- Надежность и стабильность условий труда
- Нормальный режим работы
- Наличие социальных гарантий
- Возможность не делать вещи, которые могут привести к неприятностям

Все перечисленные факторы мотивации соответствуют потребностям безопасности (по Маслоу), существования (по Альдерферу) и гигиеническим факторам (по Герцбергу), что, действительно, достаточно однозначно позволяет отнести их к одной группе. Мы предлагаем обозначить их, как фактор «базовых условий труда» (БУТ).

Ко второй группе мотивационных факторов были отнесены:

- Наличие единомышленников, совпадение в понимании целей
- Получение позитивной обратной связи от руководства
- Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера
- Отношения в коллективе, хороший микроклимат

С точки зрения теории Маслоу, их можно отнести к потребностям в любви и признании, – аффилиативным по своей сути потребностям, социальным потребностям по Альдерферу, потребностям во взаимодействии по МакКлелланду и к мотиваторам по Герцбергу. Данная группа потребностей (факторов мотивации) обозначена нами как фактор «взаимодействия с другими» (ВД).

Третья группа мотивационных факторов оказалась наиболее многочисленной и в нее попали:

- Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения
- Статус, значимость занимаемой должности
- Возможность приобрести связи и интересные знакомства
- Престиж профессии, уважение со стороны
- Азарт, соревнование, возможность превзойти других
- Возможность проявить себя, показать, на что способен
- Наличие четких и понятных целей в работе
- Возможность партнерских отношений с руководством, равноправие
- Возможность влиять на развитие организации (региона, страны)
- Возможность сделать карьеру

- Наличие полномочий, самостоятельность в принятии решений

Содержательно это наиболее разнородная группа мотивационных факторов, однако она объединена таким признаком, как значимость внешней оценки, подтверждающей общую значимость личности работника и возможности ее влияния на ситуацию. Данная группа мотивов отличается от группы мотивов, связанных с взаимодействием, при этом содержит в себе выраженные признаки ориентации на внешнюю референцию, но не для удовлетворения аффилиативных по своей сути потребностей, а в большей степени для доказательства «самости». Данная группа факторов обозначена нами, как фактор «здоровых амбиций» (ЗА).

К ним относятся потребности в уважении и самоуважении по Маслоу, социальные потребности и частично потребности роста по Альдерферу, также две группы потребностей по МакКлелланду – потребности достижения и потребности власти. И все они являются мотиваторами по Герцбергу.

Наконец, четвертая группа мотивационных факторов, включила в себя:

- Возможность получать конкретный результат
- Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений
- Возможность собственного профессионального роста и развития
- Возможность реализовать свои идеи
- Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом
- Творческий характер работы

Данные мотивационные факторы можно отнести к группе потребностей в самореализации по Маслоу, потребностям в росте по Альдерферу, потребностям в достижении по МакКлелланду и к мотиваторам по Герцбергу. Все они объединены единым признаком стремления к самореализации и развитию. Соответственно данная группа факторов обозначена нами, как фактор «самореализации и развития» (СР).

Необходимо отметить, что среди факторов первой группы (БУТ) преобладают материальные мотивы), среди факторов четвертой группы (СР), напротив, выделяются нематериальные мотивы. При этом нематериальная мотивация является более разнообразной и по количеству мотивационных факторов в значительной степени преобладает над материальной.

В целом, в наибольшей степени последовательно получается классифицировать перечисленные мотивационные факторы, разбив их на соответствующие группы на основе теории Маслоу. При этом, данная классификация

существенным образом отличается от принятой в указанной теории – не идентифицированы психофизиологические (витальные) потребности с точки зрения их значимости в профессиональной деятельности, а остальные группы мотивационных факторов большей степени носят выраженный профессиональный характер.

Таким образом, нами было выделено 26 основных мотивационных фактора, которые были объединены на основе близких признаков в 4 основные группы факторов:

- а) Факторы базовых условий труда
- б) Факторы взаимодействия с другими
- в) Факторы здоровых амбиций
- г) Факторы самореализации и развития

На эмпирическом этапе исследования была подготовлена анкета, направленная на выявление, как факторов удовлетворенности служащих, так и их мотивации. В ходе подготовки анкеты рассматривались различные варианты построения вопросов и их формулировок. Пример, альтернативных вариантов подготовки вопросов представлен ниже:

«Что определило выбор места работы» (факторы привлекательности на момент принятия решения о поступлении на госслужбу)

«Что заставляет оставаться на данном месте работы сейчас» (факторы привлекательности в текущий момент времени)

«Какая работа является идеальным местом работы» (факторы привлекательности – идеального места работы)

«Что может заставить работать более эффективно на данном месте работы – брать большие объемы и работать более качественно и ответственно» (факторы высокой мотивации применительно к данному месту работы)

«Что может заставить работать более эффективно в принципе» (факторы высокой мотивации в принципе)

В итоге были сформулированы следующие вопросы для анкеты:

Вопрос 1. Выберите из перечисленных ниже факторов, 5 наиболее значимых, от которых зависит Ваша удовлетворенность работой и Ваши положительные эмоции, безотносительно того места работы, на котором Вы работаете сейчас, то есть от которых зависит Ваша **УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ** в принципе. Проранжируйте их по

мере значимости с 1 по 5 место (на первое место поставьте наиболее значимый фактор)

Вопрос 2. Выберите из перечисленных ниже факторов, 5 наиболее значимых, которые могут заставить Вас работать с большим напряжением сил и (или) еще более ответственно, безотносительно того места работы, на котором Вы работаете сейчас, то есть от которых зависит Ваша ЭФФЕКТИВНОСТЬ в принципе. Проранжируйте факторы по мере их потенциального влияния на Вашу эффективность с 1 по 5 место (на первое место поставьте наиболее значимый фактор)

Вопрос 3. Оцените, перечисленные ниже факторы с точки зрения того, в какой степени они присутствуют в Вашей организации как таковые и насколько они доступны для Вас

Присутствуют/доступны в настоящее время: 0 – отсутствуют/не доступны; 1 – присутствуют/доступны частично; 2 – присутствуют/доступны полностью

Далее, после каждого вопроса перечислялись все 26 факторов мотивации. При этом намеренно игнорировалось отличие мотивов, потребностей и стимулов для того, чтобы не путать респондентов. Каждый из факторов рассматривался как возможная потребность, мотив трудовой деятельности или соответствующий им стимул, т.к. формулировка мотивационных факторов допускала такую возможность.

Простая структура анкеты должна была позволить рассмотреть участниками опроса все факторы (26 мотивационных фактора), что являлось принципиальным. Первые два вопроса были направлены на понимание того, какие мотивы являются значимыми: а) для поддержания и повышения удовлетворенности работника в принципе – какие потребности в контексте профессиональной деятельности для него наиболее значимы; б) для поддержания и повышения эффективности деятельности – что для него может являться стимулом в принципе – что может заставлять действовать более активно, продуктивно, с большим качеством. Третий вопрос был сформулирован для уточнения перечня существующих в организации (органах власти) стимулов и степени их влияния, то есть для определения силы данных стимулов.

Вслед за этим были организованы опросы руководителей сферы государственного управления и руководителей, являющихся государственными гражданскими служащими.

Всего в исследовании приняло участие 775 руководителей сферы государственного управления, из которых – 644 руководителя государственных организаций из 17 регионов и 131 руководитель, являющиеся государственными и муниципальными служащими из 51 региона. Из числа руководителей государственных организаций 176 руководителей представляют сферу здравоохранения, 334 – культуры и 133 – образования. Из числа руководителей государственных организаций – 172 мужчины (26,7%) и 472 женщины (73,3%). Из числа руководителей – государственных и муниципальных служащих – 80 мужчин (61%) и 51 женщина (39%). Таким образом, пропорция мужчин и женщин среди руководителей государственных организаций и руководителей – госслужащих практически диаметрально противоположны – 30х70 и 60х40, что также является интересным с точки зрения сравнительного анализа особенностей их мотивации. Возраст опрошенных составил от 29 до 55 лет.

Результаты анкетирования руководителей – государственных и муниципальных служащих обрабатывались и анализировались отдельно от результатов руководителей государственных организаций.

Обработка анкет предполагала определение общего количества выделенных факторов мотивации в первую, во вторую, в третью, в четвертую и в пятую очереди. В данном случае мы исходили из того, что в структуре трудовой мотивации каждого человека в каждый момент времени ведущими являются от 3 до 5 мотивов. Остальные мотивы являются менее значимыми. Значимость этих мотивов определялась тем, на какое место их ставили респонденты. При этом, при оценке группового «мотивационного профиля» важным является процентное соотношение различных мотивов, так или иначе выбранных респондентами. Мотивы, поставленные на первое место, учитывались с коэффициентом 0,35, на второе – 0,25, на третье – 0,2, на четвертое – 0,15, на пятое – 0,05, что позволяло привести оценку по каждому отдельному мотивационному фактору к 1,0. Общий итоговый вес мотивационного фактора рассчитывался с учетом данных весовых коэффициентов и количества респондентов (в процентном соотношении) выбравших данный мотив и поставивших его на соответствующее место.

Общий вес всех мотивов составляет сумму примерно равную 100%.

На первом этапе анализа предполагается анализ соотношения факторов удовлетворенности и факторов мотивации. Гипотеза о том, что удовлетворенность

работников зависит от одних факторов, а уровень их трудовой мотивации, как желания работать для достижения целей организации – от других, в целом, подтвердилась.

Ниже рассмотрены особенности мотивационного профиля руководителей государственных организаций и эффективность действующей системы стимулирования (N=644). Основные выводы:

1. После распределения выбранных руководителями мотивационных факторов по квартилям можно выделить 4 группы факторов, которые в разной степени влияют как на удовлетворенность, так и на мотивацию руководителей. К факторам в наибольшей степени, мотивирующим руководителей к эффективной деятельности можно отнести факторы, указанные в таблице 6.

Таблица 6 – Факторы мотивации руководителей госорганизаций к эффективной деятельности

Факторы	Вес в %
1. Возможность получать конкретный результат	10,19
2. Достойный уровень оплаты труда	10,15
3. Возможность влиять на развитие организации, (региона, страны)	9,81
4. Возможность собственного профессионального роста и развития	8,85
5. Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	7,93
6. Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения	5,02

6 данных факторов в совокупности больше, чем на 50% (52%) могут оказывать влияние на мотивацию руководителей государственных организаций к эффективной деятельности. Стоит отметить, что два из 6 факторов непосредственно связаны с материальным стимулированием (общий вес – 15,17%), остальные в большей степени с нематериальным. При этом, «возможность получать конкретный результат», также может подкрепляться денежным вознаграждением в случае использования систем управления на основе управления и оценки по результатам. С этой точки зрения внедрение принципов оценки и оплаты по результатам может более чем на 25% формировать мотивацию к эффективной деятельности руководителей государственных организаций (возможность получать конкретный результат (10,19%) + достойный уровень оплаты труда (10,15%) + соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения (5,02%)).

С точки зрения отнесения данных 6 ключевых факторов мотивации к одной из четырех групп факторов мотивации, можно констатировать, что один из этих факторов имеет отношение к «базовым условиям труда» (достойный уровень оплаты труда – 10,15%), два к факторам «здоровых амбиций» (возможность влиять на развитие организации и соответствие оплаты труда результатам – 14,83%) и три к факторам «самореализации и развития» (возможность получать конкретный результат, возможность собственного профессионального роста, возможность участия в интересных проектах – 26,97%). Отсюда следует, что создание условий для самореализации и развития руководителей государственных организаций является главным фактором повышения эффективности их деятельности наряду с внедрением принципов оценки и оплаты по результатам. При этом «получение конкретных результатов деятельности» является главным связующим фактором всей системы мотивации и стимулирования руководителей государственных организаций.

Наименее слабыми факторами, точки зрения влияния на мотивацию к эффективной деятельности являются факторы, указанные в таблице 7.

Таблица 7 – Факторы, оказывающие слабое влияние на мотивацию эффективной деятельности руководителей госорганов

Факторы	Вес в %
Нормальный режим работы	1,97
Получение позитивной обратной связи от руководства	1,97
Статус, значимость занимаемой должности	1,81
Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера	1,65
Азарт, соревнование, возможность превзойти других	1,26
Возможность партнерских отношений с руководством, равноправие	1,16
Наличие социальных гарантий	1,09
Возможность не делать вещи, которые могут привести к неприятностям	0,69

Все данные факторы в совокупности могут чуть более, чем на 10% (11,61%) влиять на мотивацию руководителей государственных организаций к эффективной деятельности.

Интересным является анализ соотношения факторов, формирующих мотивацию к эффективной деятельности и факторов удовлетворенности трудом.

Так, например, «интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом» почти в два раза больше влияет на удовлетворенность (при этом, данный мотивационный фактор вошел в верхний квартиль наиболее значимых факторов удовлетворенности), чем на мотивацию к эффективной деятельности.

«Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения», напротив, в большей степени влияет на мотивацию, чем на удовлетворенность.

Есть целая группа факторов, которые в значительно большей степени влияют на удовлетворенность, чем на мотивацию, (попав в более низкий квартиль с точки зрения оценки мотивации в сравнении с удовлетворенностью): «Надежность и стабильность условий труда», «Престиж профессии, уважение со стороны», «Нормальный режим работы», «Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера». И, напротив, есть группа факторов, которые в меньшей степени влияют на удовлетворенность и в большей на мотивацию. Помимо «соответствия оплаты труда и справедливости вознаграждения», это: «Возможность проявить себя, показать на что способен», «Наличие четких и понятных целей в работе».

Остальные мотивационные факторы попали в одни и те же квартили (но с другими значениями) и с точки зрения их влияния на мотивацию и на удовлетворенность.

Также представляет интерес соотнесение силы существующих в системе госуправления стимулов, влияющих на руководителей, как с факторами мотивации, так и удовлетворенности. Наиболее сильные стимулы с точки зрения их доступности представлены в таблице 8.

Таблица 8 – Наиболее сильные стимулы, влияющие на мотивацию и удовлетворенность руководителей госорганизаций

Стимулы	0-min, 2-мах
Возможность получать конкретный результат	1,77
Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом	1,71
Наличие социальных гарантий	1,70
Возможность проявить себя, показать на что способен	1,69
Возможность приобрести связи и интересные знакомства	1,64
Отношения в коллективе, хороший микроклимат	1,64
Творческий характер работы	1,61

Вторая группа стимулов с несколько меньшим потенциальным влиянием на мотивацию и удовлетворенность руководителей представлена в таблице 9.

Таблица 9 – Стимулы со средним потенциальным влиянием на мотивацию и удовлетворенность руководителей госорганизаций

Стимулы	0-min, 2-мах
Наличие четких и понятных целей в работе	1,60

Наличие единомышленников, совпадение в понимании целей	1,59
Возможность собственного профессионального роста и развития	1,57
Престиж профессии, уважение со стороны	1,55
Надежность и стабильность условий труда	1,53
Возможность реализовать свои идеи	1,53
Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	1,50

При этом, как неоднократно указывалось выше, наличия одних стимулов мало. Необходимо, чтобы эти стимулы соответствовали потребностям работников, то есть тем мотивационным факторам, которые оцениваются работниками как значимые.

Наиболее сильными стимулами, таким образом, являются:

- Возможность получать конкретный результат (на 1-м месте по влиянию на мотивацию и на 3-м – на удовлетворенность)
- Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом (на 7-м месте по влиянию на мотивацию и на 6-м – на удовлетворенность)
- Отношения в коллективе, хороший микроклимат (на 8-м месте по влиянию на мотивацию и на 7-м – на удовлетворенность)
- Наличие четких и понятных целей в работе (на 13-м месте по влиянию на мотивацию)

Остальные стимулы выполняют в системе стимулирования значительно меньшую роль и влияют на мотивационно-потребностную сферу руководителей в меньшей степени, так как-либо являются достаточно слабыми и неразвитыми, несмотря на наличие у руководителей соответствующих потребностей, либо, являясь потенциально сильными, не оказывают значимого влияния, так как соответствующие потребности руководителей выражены значительно слабее.

Так, «Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения», так же, как и «Достойный уровень оплаты труда» являются наименее сильно развитыми стимулами, не смотря на то, что способны влиять как на мотивацию, так и на удовлетворенность руководителей. Точно также целесообразно уделить больше внимания созданию необходимых инструментов создания стимулов, связанных с удовлетворением потребностей в «Возможности собственного профессионального роста и развития», «Возможности участия в интересных проектах, внедрении изменений», «Возможности влиять на развитие организации, (региона, страны)».

И, напротив, такие мотивационные факторы, как «Наличие социальных гарантий», «Возможность проявить себя, показать на что способен», «Возможность приобрести связи и интересные знакомства», «Творческий характер работы» достаточно сильно подкрепляются за счет наличия соответствующих стимулов, но при этом, руководители не воспринимают необходимость наличия данных стимулов, как значимых и для повышения и удовлетворенности и для повышения мотивации.

Отдельный интерес представляет сопоставление результатов оценки факторов мотивации, удовлетворенности и стимулирования у руководителей социальной сферы отдельно между подгруппами (руководители сферы образования, здравоохранения и культуры). Хотя все группы руководителей относятся к социальному направлению, каждая группа обладает своей спецификой и, соответственно, мотивационными особенностями.

Сопоставление факторов мотивации между тремя группами руководителей представлено в таблице 10.

Таблица 10 – Сопоставление факторов мотивации между группами руководителей трех сфер

Руководители сферы образования		Руководители сферы здравоохранения		Руководители сферы культуры	
фактор	вес в %	фактор	вес в %	фактор	вес в %
Возможность получать конкретный результат	11,2	Достойный уровень оплаты труда	12,2	Возможность влиять на развитие организации, (региона, страны)	10,5
Возможность собственного профессионального роста и развития	10,0	Возможность влиять на развитие организации, (региона, страны)	10,4	Достойный уровень оплаты труда	10,4
Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	8,4	Возможность получать конкретный результат	10,1	Возможность получать конкретный результат	9,9

Продолжение таблицы 10

Возможность влиять на развитие организации, (региона, страны)	7,8	Возможность собственного профессионального роста и развития	9,6	Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	8,6
Достойный уровень оплаты труда	6,8	Соответствие оплаты труда	7,4	Возможность собственного	8,1

		результатам, справедливость вознаграждения		профессионального роста и развития	
Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом	5,1	Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	6,5		

Интерес представляет факт того, что денежная составляющая как ведущий фактор мотивации был отмечен руководителями сферы здравоохранения (на первом месте) и сферы культуры (на втором месте). Для руководителей сферы образования данный фактор, по каким-то причинам, является менее значимым с точки зрения влияния на их мотивацию. Это важно учитывать при построении системы материального вознаграждения в руководителей каждой из социальной сферы.

Разница в структуре мотивации руководителей социальной сферы различных отраслей подтверждает гипотезу о том, что мотивация госслужащих также не является однородной и зависит от их статуса в иерархической структуре, специфики деятельности, принадлежности к региональной или федеральной гражданской службе, региона проживания и других факторов.

Анализ полученных данных показывает, что между существующей системой стимулирования и реальными потребностями, и мотивами руководителей, в частности руководителей – госслужащих существует значительное расхождение. Среди факторов, которые являются наиболее значимыми в системе мотивации и удовлетворенности, зафиксировано только одно совпадение с точки зрения уровня актуализированных факторов мотивации и удовлетворенности и наличия соответствующих стимулов – «Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений». Среди факторов, которые можно считать сильными стимулами, совпадающими с актуальными факторами мотивации или факторами удовлетворенности можно выделить:

- 1) Стимулы, удовлетворяющие потребность влиять на развитие организации, региона, страны
- 2) Стимулы, связанные с возможностью получить конкретный результат
- 3) Стимулы, связанные с возможностью собственного профессионального роста и развития

- 4) Стимулы, связанные с возможностью проявить себя, показать на что способен
- 5) Интересное содержание работы, возможность заниматься любимым делом как стимул
- 6) Отношения в коллективе, хороший микроклимат как стимул
- 7) Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера как стимул

Остальные стимулы выполняют в системе стимулирования значительно меньшую роль и влияют на мотивационно-потребностную сферу руководителей в меньшей степени.

Так, «Статус, значимость занимаемой должности», так же, как и «Надежность и стабильность условий труда» являются наиболее сильно развитыми (доступными) стимулами, в то время как данные факторы имеют слабое значение с точки зрения мотивации и удовлетворенности руководителей.

Выявленные тенденции свидетельствуют о наличии существенных расхождений между акцентами в системе стимулирования и системой мотивации руководителей госсферы, что может быть причиной снижения и заинтересованности в результатах деятельности и удовлетворенности в целом. С целью повышения эффективности системы мотивации представляется необходимым пересмотреть приоритетность направлений стимулирования и адаптировать существующую систему под актуальные потребности руководителей.

Авторами было проведено еще одно исследование некоторых особенностей мотивации руководителей разного уровня управления.

Данные личностно-профессиональной диагностики, в течение пяти лет проводимой на факультете оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС позволили получить некоторые общие данные об особенностях мотивации современных руководителей, выявить как их возрастную динамику, так и оценить изменения в мотивации, связанные с должностным ростом.

В данном исследовании приводятся результаты обследования 467 руководителей представителей федеральной государственной гражданской службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, а также руководителей бюджетных учреждений России. В выборку включены руководители – представители всех субъектов Российской Федерации. В исследовании участвовали руководители

различных возрастных групп от 21 до 68 лет (таблица 11). Средний возраст руководителей составил 44 года.

Таблица 11 – Распределение участников исследования по возрастным группам

Возрастные группы	Количество	Процент
42 года и меньше	232	49,7
Старше 42 лет	235	50,3

Уровень управления руководителей фиксировался с помощью специального классификатора, разработанного факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС еще в 2014 году в ходе проведения личностно-профессиональной диагностики кандидатов в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ. Это динамический классификатор, включающий 11 уровней управленческих позиций и отражающий реальный масштаб управленческой деятельности руководителей. В целях выравнивания выборки по численному составу групп разного уровня управления было проведено их разделение на 3 сопоставимых группы: начального (базового), среднего и высшего управленческих уровней. (Таблица 12).

В выборке достаточно равномерно представлены, как мужчины, так и женщины руководители (58,5% и 41,5% соответственно).

Таблица 12 – Распределение участников исследования по уровням управленческих должностей

Уровни должности	Количество	Процент
1 – базовый	126	27,0
2 – средний	166	35,5
3 – высший	175	37,5

В качестве инструмента в исследовании использовались: опросник оценки управленческого потенциала (Ю.В. Синягин) [10] и опросник Ш. Ричи, П. Мартина по выявлению факторов мотивации [11].

В некоторых случаях в анализе приводятся также данные более широкомасштабного исследования руководителей с общим числом участников 5294 человека.

Опросник управленческого потенциала в числе прочих показателей, включал шкалы, направленные на выявление профессиональной и управленческой мотивации, что, в соотнесении с формально-биографическими и личностно-профессиональными данными, позволяло оценить их взаимосвязь. Полученные данные достаточно интересны с точки зрения совершенствования систем мотивации с учетом различных половозрастных признаков, а также места руководителей в управленческой иерархии.

Соотнесение же данных с личностно-профессиональными особенностями руководителей выступает основанием для более глубокого понимания индивидуально-психологических и личностно-профессиональных детерминант мотивирующих факторов. Кроме того, ряд шкал опросника включал и оценку выраженности значимых для личности мотивационных факторов.

Опросник по выявлению факторов мотивации Ш. Ричи, П. Мартина достаточно интересен, как с точки зрения содержания шкал, так и самим методическим подходом, лежащим в основе выявления мотивационных факторов значительно снижающим получение социально желательных ответов. В нем респондентам предлагается распределить 11 баллов между четырьмя вариантами в каждом утверждении из 33 сформулированных авторами. Итогом выступает индивидуальный мотивационный профиль респондента по 12 факторам.

Первый интересный результат касается устойчивости структуры мотивационного профиля, полученного на общем массиве руководителей, включающем 931 человека и его части, которая используется в последующем анализе, из 467 руководителей (рисунок 4).



Рисунок 4 – Профиль мотивирующих факторов (опросник Ш.Ричи, П.Мартина) по результатам диагностики 931 руководителя бюджетной сферы и государственной службы

Из диаграммы, представленной на рисунке 4, видно, что наиболее значимыми по всему массиву руководителей выступают шесть из 12 выделенных авторами. При этом, с большим отрывом лидирует потребность в ощущении собственной востребованности в интересной общественно полезной работе. Весьма интересным выступает и обнаруженная взаимосвязь между выделенными авторами мотивационными факторами. Оказалось, что часть из них позитивно, а часть негативно коррелируют между собой, что позволяет говорить о возможности выделения нескольких (как минимум двух) групп.

При этом группу позитивно взаимосвязанных факторов составляют: потребность в высокой заработной плате и материальном вознаграждении; потребность в хороших условиях работы и комфортной обстановке; потребность в чётком структурировании работы, наличии обратной связи и информации;

потребность в социальных контактах; потребность формировать и поддерживать долгосрочные стабильные взаимоотношения; потребность в завоевании признания со стороны других людей. Во вторую группу входят: потребность ставить для себя сложные цели и достигать их; потребность в разнообразии, переменах, стимулировании; потребность быть креативным, анализирующим, думающим работником; потребность в совершенствовании, росте и развитии как личности; потребность в ощущении востребованности в интересной общественно полезной работе.

Условно, первую группу факторов, можно обозначить как внешние факторы (факторы условий), а вторую, как внутренние (личностные) мотивирующие факторы

Отдельно стоит потребность во влиятельности и власти, стремление руководить другими, которая значимо отрицательно коррелирует с большинством факторов первой группы, в первую очередь с потребностью в высокой заработной плате и материальном вознаграждении, а также потребностью в ощущении востребованности в интересной общественно полезной работе из второй выделенной группы.

Весьма важно, что опросник Ш. Ричи, П. Мартина по выявлению факторов мотивации не показал существенных различий между руководителями различного уровня управления по целому ряду мотивационных факторов. Значимые различия обнаружены только по четырем из них (рисунок 5).

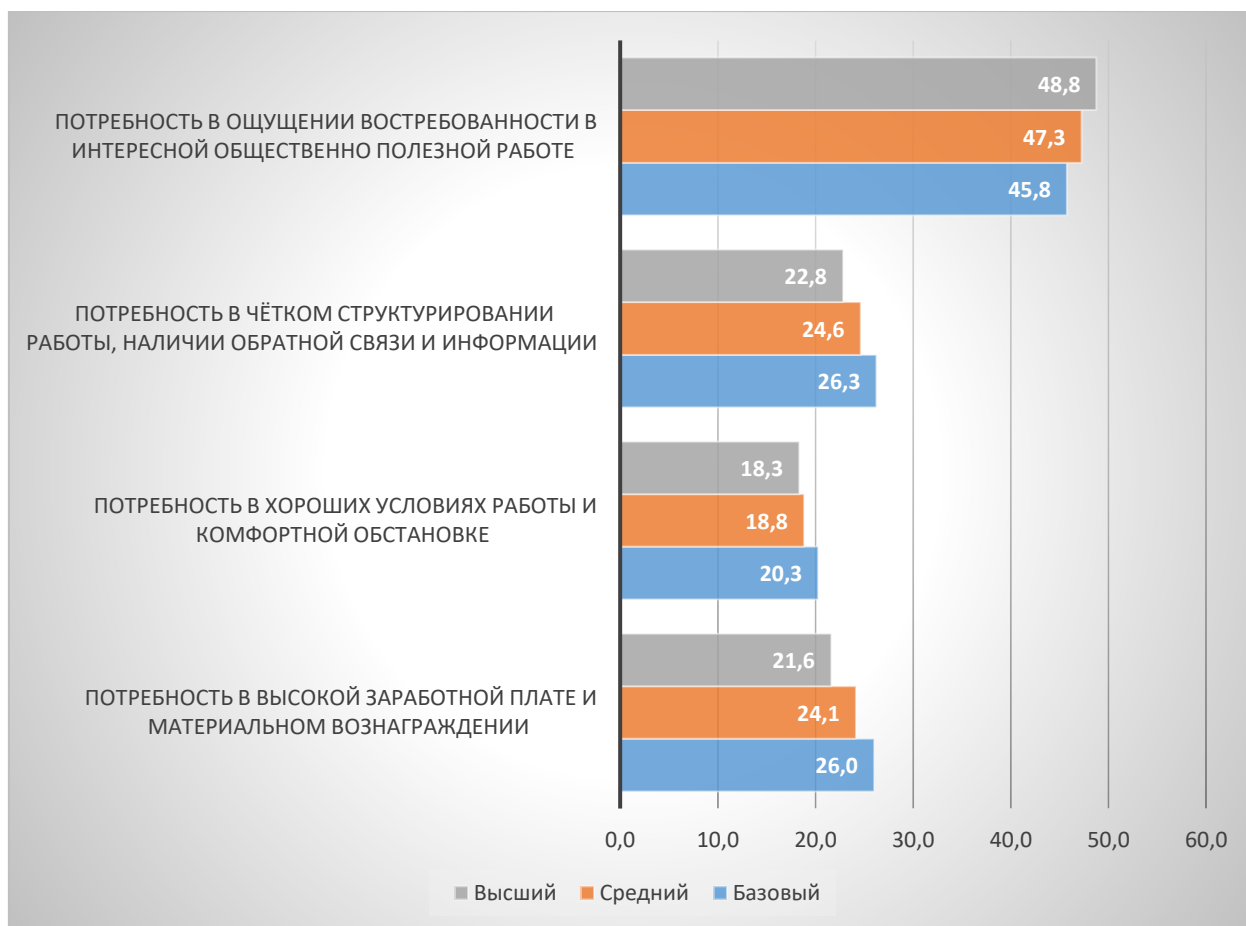


Рисунок 5 – Различия средней значимости мотивационных факторов между группами руководителей разного уровня управления

Сравнение двух возрастных групп руководителей показало значимые различия по трем мотивационным факторам. Для более молодых руководителей характерны: более высокие: потребность в четком структурировании работы, наличии обратной связи и информации, а также потребность в социальных контактах. Более старшую группу руководителей отличает значимо более высокая потребность в ощущении востребованности в интересной общественно полезной работе (рисунок 6), что достаточно логично.

Сравнение руководителей различных групп по шкалам и вопросам опросника оценки управленческого потенциала показало наличие интересных различий между руководителями разного уровня управления, а также по ряду других параметров.

На данном этапе анализировались результаты диагностики 5924 руководителей. В целях выравнивания выборки по численному составу групп разного уровня управления было проведено их разделение на 4 сопоставимых группы.

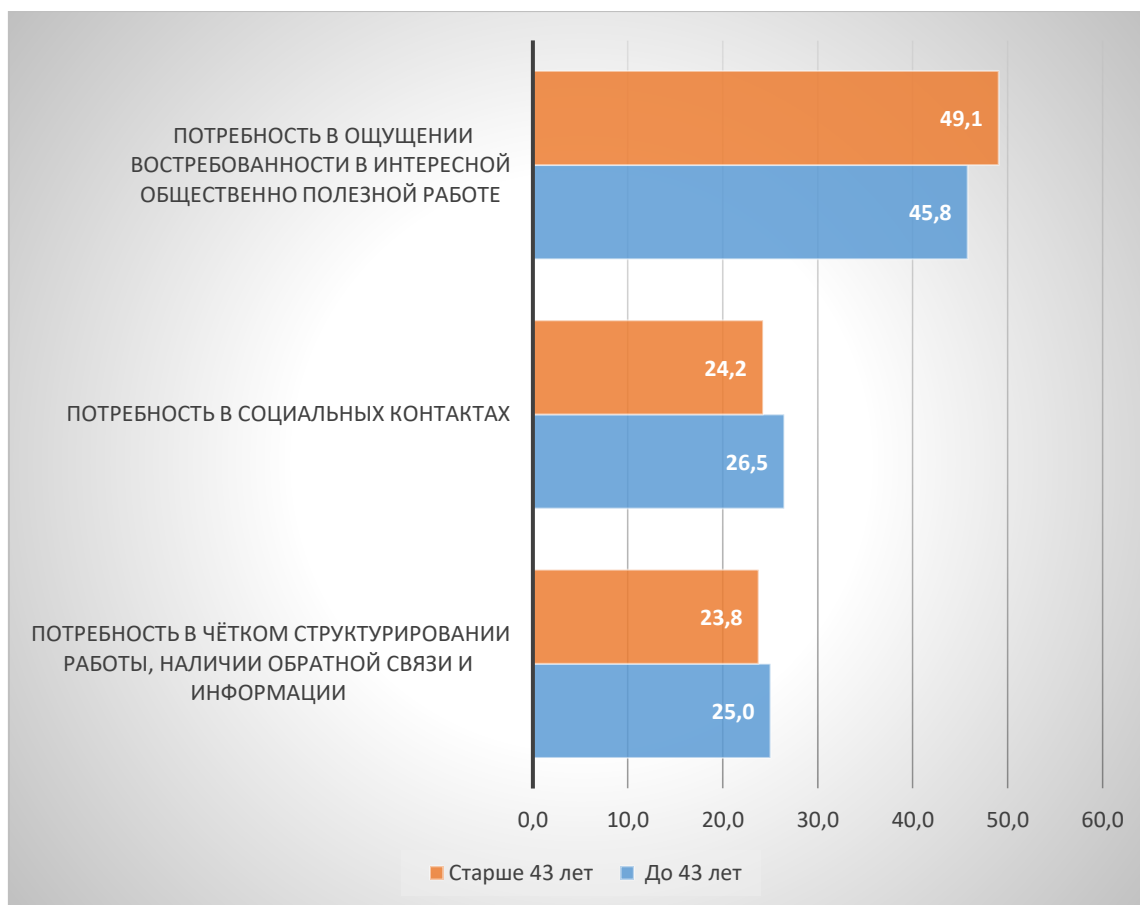


Рисунок 6 – Различия средней значимости мотивационных факторов между группами руководителей разного возраста

Кроме того, для проверки справедливости выводов отдельно была выделена 5 группа, в состав которой вошли представители самого высокого из управленческих уровней из числа руководителей, принимавших участие в диагностических мероприятиях. Численный состав этой группы был меньше, чем в остальных группах, но достаточный для проведения статистического межгруппового сравнения (таблица 13).

Таблица 13 – Распределение участников исследования по уровням управленческих должностей (диагностика с использованием опросника оценки управленческого потенциала)

Уровни должности	Количество	Процент
1	1363	25,75
2	1489	28,13
3	1214	22,93
4	996	18,81
5	232	4,38

Достаточно интересной представляется динамика профессиональной и управленческой мотивации руководителей различного уровня управления, что,

безусловно, должно учитываться при разработке комплексных систем управления мотиваций (рисунок 7).

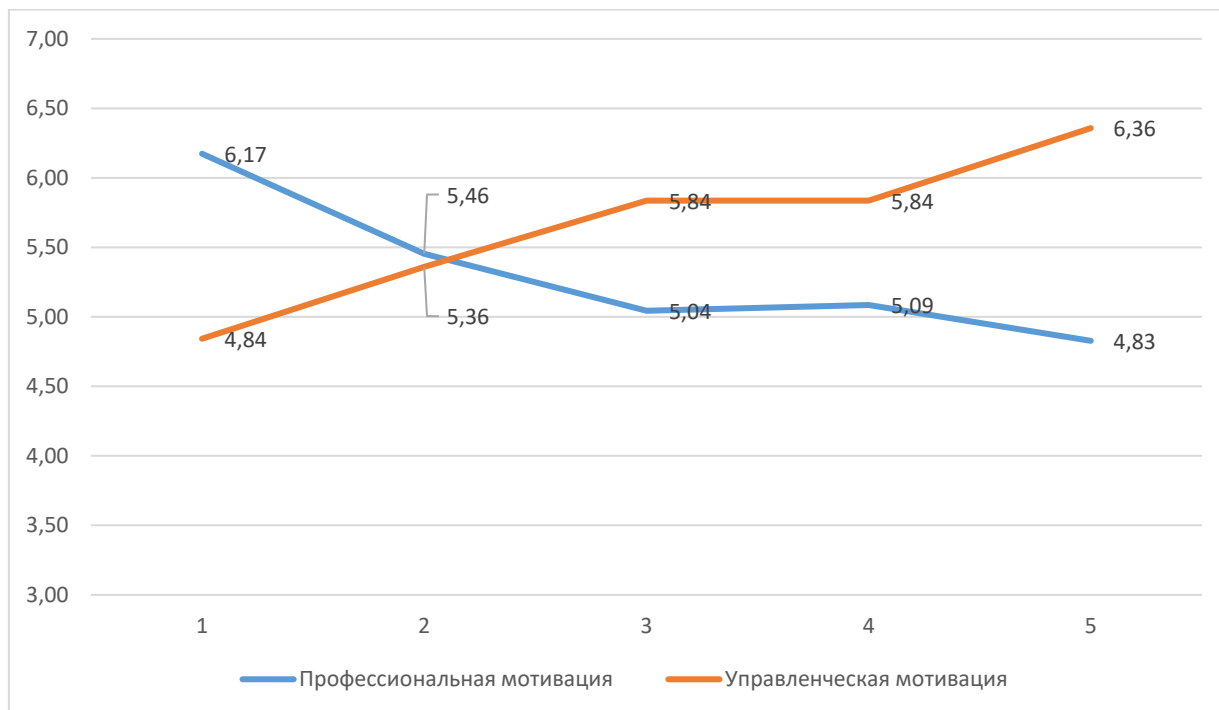


Рисунок 7 – Средние значения показателей выраженности мотивации по 10-ти балльной шкале у руководителей разного управленческого уровня по данным опросника оценки управленческого потенциала

Из рисунка 7 достаточно наглядно видно, например, что если для руководителей базового уровня управления значимыми мотивирующими факторами могут выступать высокие оценки или знаки признания их профессиональных заслуг, то на высоких уровнях управления значимость подобного признания уступает место оценке именно управленческих качеств и навыков.

Весьма важной выступает на высоких управленческих уровнях и возможность реализации собственных идей. Эта мысль обосновывается нами достаточно давно и была сформулирована в трехкомпонентной модели ориентаций руководителя в пространстве собственных и заданных организацией задач [12]. При этом весьма важно, что вместе с этим не падает, а растет ориентация на эффективное решение поставленных организационных задач.

Анализ результатов диагностики показал справедливость этих идей. Обнаружился значимый рост ориентации на реализацию собственных стратегических задач с ростом управленческого уровня руководителей на фоне роста ориентации на поставленные задачи и снижении ориентации на безопасность (рисунок 8).

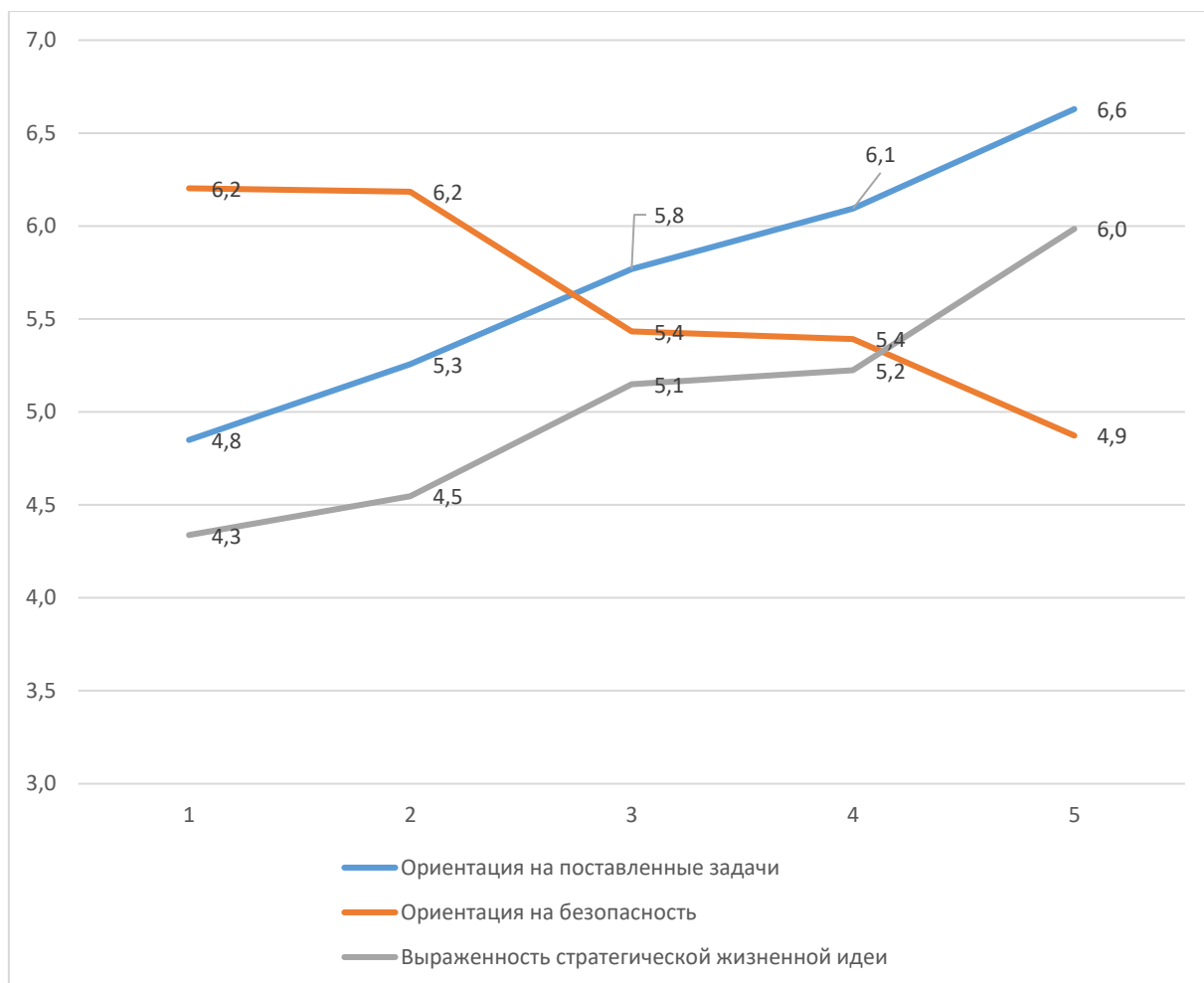


Рисунок 8 – Средние значения показателей выраженности мотивации по 10-ти балльной шкале у руководителей разного управленческого уровня по данным опросника оценки управленческого потенциала

Очевидно, что характер конфигурации этих ориентаций также необходимо учитывать при выстраивании систем мотивации.

4 Ключевые технологии полного цикла управления персоналом в системе обеспечения эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах исполнительной власти

4.1 Роль ключевых технологий полного цикла управления персоналом в системе обеспечения эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах исполнительной власти

Согласно современным исследованиям в области управления человеческими ресурсами, основной целью управления персоналом является развитие способности организации достигать успеха за счет использования особенностей работающих в ней сотрудников. Для обеспечения максимальной эффективности работы организации стратегия управления персоналом должна строиться исходя из общей стратегии организации и оперативно реагировать на изменения намерений и планов организации в области трудовых отношений. Таким образом, в сферу стратегического управления персоналом входят отношения между управлением человеческими ресурсами и стратегическим управлением в организации [13].

Согласно современным практикам менеджмента, человеческий капитал является одним из основных источников создания конкурентного преимущества и дополнительной ценности любой современной организации, т.к. именно сотрудники организации на разных уровнях претворяют в жизнь стратегические планы [14]. Они формируют видение организации, определяют ее миссию, ценности, цели и задачи, разрабатывают стратегию и реализуют ее в соответствии с заложенными ценностями. Именно привлечение и развитие сотрудников необходимой квалификации, их мотивирование и формирование высокой степени лояльности и вовлеченности, построение и поддержание взаимовыгодных трудовых отношений способствуют повышению общей эффективности организации.

Для обеспечения эффективности организации специалисты по управлению персоналом способны обеспечить организацию необходимой рабочей силой, которая обладает требуемым уровнем компетентности и мотивации, и создавать организационную культуру и среду, способные стимулировать человеческие ресурсы организации к качественному выполнению своих трудовых обязанностей, тем самым внося значительный вклад в создание дополнительной ценности.

Система регулярных, повторяющихся процессов работы с кадрами, построенная на базе единой методологии, определяется термином «целостный кадровый цикл». Целостный кадровый цикл выстраивается в поддержку реализации

процессной и проектной деятельности государственных (муниципальных) органов и государственных организаций для достижения их целей.

Цель формирования целостного кадрового цикла – скоординировать процессы работы с кадрами между собой для повышения эффективности процессов функционирования организации, в том числе для цели обеспечения повышения продуктивности и эффективности непосредственно персонала. В данном случае повышение продуктивности и эффективности организации обеспечивается путем получения следующих стратегических и тактических результатов от внедрения целостного кадрового цикла:

- повышение эффективности управления человеческими ресурсами с учетом стоящих задач развития, а также имеющихся ресурсных ограничений как на уровне государственных (муниципальных) органов и госорганов, так и на уровне системы, в которую входят данные структуры (отрасль, регион и т.п.);

- обеспечение достижения целей и выполнения задач государственных (муниципальных) органов и госорганов путем привлечения квалифицированных и мотивированных сотрудников и обеспечения их максимально быстрого вхождения в работу на новых должностях;

- обеспечение руководителей, принимающих кадровые решения, необходимыми данными о сотрудниках, а также собрать информацию о сотрудниках для иных процессов целостного кадрового цикла;

- ликвидация разрыва между существующим и целевым уровнем квалификации персонала путем обеспечения непрерывного профессионального развития, гарантирующего готовность кадров реализовывать стратегические цели;

- обеспечение регулярного измерения эффективности работы сотрудников по конкретным показателям (индикаторам), во взаимосвязи с достижением целей и выполнением функций государственных (муниципальных) органов и госорганов, структурных подразделений и самих сотрудников;

- повышение контроля со стороны вышестоящих органов над эффективностью деятельности сотрудников и руководителей в регионе, отрасли и т.д.;

- обеспечение поощрения эффективных работников и привлечение на работу в систему государственного управления высокоэффективных сотрудников с рынка труда;

- выявление руководителей и сотрудников с высоким управленческим и профессиональным потенциалом с последующим обеспечением их дальнейшего развития и содействием карьерному росту, в том числе путем вовлечения в решение стратегических задач государственных (муниципальных) органов и госорганов;
- обеспечение планирования карьерного роста сотрудников на основе прозрачных и унифицированных критериев, связанных с результатами выполнения должностных обязанностей и способностью справляться с более сложными обязанностями (потенциалом);
- формирование и развитие культуры государственных (муниципальных) органов и госорганов, соответствующей актуальным стратегическим целям как самих государственных (муниципальных) органов и госорганов, так и системы государственного управления в целом (сквозные ценности государственного управления);
- обеспечение своевременного принятия решений об увольнении неэффективных или несоответствующих этическим стандартам поведения сотрудников, поддержание отношений с ценными сотрудниками, покинувшими государственные (муниципальные) органы и госорганов;
- сокращение трудозатрат и расходов на осуществление функций государственных (муниципальных) органов и госорганов за счет оптимизации процессов работы и сокращения непроизводительных потерь (потерь, связанных с неоптимальной конфигурацией процессов).

4.2 Ожидаемые результаты внедрения ключевых технологий полного цикла управления персоналом

Построение работы с персоналом как целостной системы в федеральных органах исполнительной власти предполагает внедрение методологически связанных, унифицированных кадровых процессов, работа которых направлена на обеспечение достижения существующих стратегических целей государственных органов. Внедрение ключевых технологий целостного кадрового цикла призвано обеспечить:

- должный контроль и повышение эффективности работы сотрудников в системе государственного управления;
- унификацию работы с кадрами в структурах разных типов при сохранении необходимого разнообразия подходов, единую основу для разных процессов работы с кадрами, регулярность необходимых действий по работе с кадрами;

- возможность эффективных кадровых решений, в том числе за счет унифицированных процессов оценки, обучения и единой системы резервов управленческих кадров;
- измеримость эффективности и результативности кадровых процессов для внесения своевременных корректировок;
- разделение ответственности за работу с кадрами между руководителями и кадровыми службами;
- - своевременное внесение изменений в нормативную базу.

Подход позволяет повысить управляемость и эффективность кадровой работы в системе государственного управления, предоставить сотрудникам разного уровня, работающих в разных структурах, равные возможности для повышения эффективности и самореализации.

Ожидаемые результаты внедрения ключевых технологий полного цикла в федеральных органах исполнительной власти будут измеряться следующими показателями:

а) Качество персонала, занятого в федеральных органах исполнительной власти:

- повышение конкурентоспособности сотрудников, занятых в системе государственного управления, на рынке труда (через восприятие факта работы в государственных органах в качестве конкурентного преимущества потенциальными работодателями);
- повышение общего количества сотрудников, имеющих опыт работы в бизнес-структурах, в числе персонала в данный момент занятого в системе государственного управления;
- улучшение показателей производительности труда и эффективности работы персонала.

б) Представленность и общий уровень развития современных технологий управления персоналом в федеральных органах исполнительной власти:

- рост удовлетворенности персонала выполняемой работой в системе государственного управления;
- повышение скорости и качества решений, принимаемых в области управления персоналом, в том числе за счет автоматизации кадровых процессов и постепенного отказа от бумажного документооборота.

в) Профессионализм специалистов кадровых служб федеральных органов исполнительной власти:

- повышение удовлетворенности внутренних клиентов (руководителей подразделений и сотрудников) качеством услуг, предоставляемых кадровой службой;
- повышение количества и частоты упоминаний кадровых специалистов, занятых в системе государственного управления, а также кадровых проектов, в профессиональных изданиях, деловой прессе и профессиональных рейтингах вне системы государственного управления.

г) Состояние организационной культуры в федеральных органах исполнительной власти:

- повышение уровня лояльности и вовлеченности сотрудников государственного управления;
- снижение сопротивления изменениям (через измерение субъективного отношения сотрудников к изменениям);
- повышение уровня инициативности в части совершенствования системы государственного управления (количество, частота и качество предлагаемых инициатив).

д) Престиж системы государственного управления:

- повышение привлекательности работы в федеральных органах исполнительной власти в качестве перспективного работодателя;
- улучшение отношения и восприятия гражданами образа работника системы государственного управления.

Достижение необходимого положительного эффекта от внедрения целостного кадрового цикла и интеграции предлагаемых инициатив в существующую практику управления человеческими ресурсами станет возможным при соблюдении ряда условий:

- наличие сформированной и утвержденной организационной стратегии, функционирующей в контексте четко определенной миссии;
- согласованность действий внутри организации, приверженность общим организационным ценностям и общей стратегии изменений;
- признание руководством организации вклада каждого отдельного сотрудника в создание дополнительной ценности и достижение конкурентного преимущества;

- гарантия того, что кадровые вопросы полностью учитываются одновременно с разработкой общей стратегии организации;
- наличие общей позиции, подтверждающей, что все члены управленческой команды разделяют взгляды руководства организации по вопросу создания дополнительной ценности через согласованное решение кадровых и общеорганизационных проблем;
- руководитель кадровой службы наряду с реализацией и доработкой кадровой стратегии способен вносить весомый вклад в формулирование общей стратегии организации;
- мнение руководителя кадровой службы учитывается и ценится.

4.3 Существующие системные ограничения развития ключевых технологий полного цикла управления персоналом, обеспечивающих повышение эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах власти

Можно выделить следующие системные ограничения развития ключевых технологий полного цикла управления персоналом, обеспечивающих повышение эффективности и продуктивности работы персонала в федеральных органах власти.

В современной системе государственной службы наблюдается закрытость поступления на государственную службу для кандидатов извне. Отбор на должности государственной службы в большей степени непрозрачен для общества; система конкурсного отбора многоэтапная и имеет значительную бюрократическую составляющую с точки зрения объема конкурсной документации. В системе государственной службы достаточно распространены ситуации конфликта интересов, когда личная заинтересованность государственного гражданского служащего (прямая или косвенная) оказывает влияние на надлежащее исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей и возникает противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное в том числе привести к нанесению вреда их законным интересам и правам [15, 16]. Принцип равного доступа к должностям государственной службы вступает в противоречие с принципами эффективного функционирования системы кадрового резерва. Некоторые законодательные ограничения, такие как внедряемая система жестких квалификационных требований к образованию, знаниям и навыкам, необходимым для

замещения должностей государственной гражданской службы, сильно сужают пул подходящих кандидатов. Введение новых кадровых технологий может привести к усиленному сопротивлению изменениям, т.к. поставит под угрозу текущее положение государственных служащих. Отрицательный имидж многих направлений государственной службы в сочетании с невысокими значениями компенсации труда на начальном уровне приводит к снижению привлекательности государственной службы для талантливых и квалифицированных соискателей. Государственная служба в своем состоянии на текущий момент не нацелена на привлечение и удержание высокопрофессиональных кадров [17]. Существующий порядок увольнения с государственной службы не позволяет уволить неэффективных работников, если они соблюдают все формальные ограничения и не совершают виновных деяний. Порядок увольнения государственного служащего по инициативе работодателя, имеющий в себе значительные процессуальные ограничения (например, проведение аттестации государственного служащего для признания его несоответствия должности), позволяет работать даже самым безынициативным и неэффективным служащим, подрывая тем самым принципы построения системы, ориентированной на результат. На сегодняшний день достаточно популярно материальное стимулирование труда работников (премии, компенсации, надбавки, и т.д.). Однако в сфере материальных стимулов гражданских служащих наблюдается парадокс: действует относительно низкая оплата труда, которая не может служить стимулом эффективной деятельности чиновника, но именно государственное денежное содержание является единственным источником дохода в силу установленных законодательством ограничений [18]. Существующая система постановки целей в сочетании с ориентацией многих государственных органов на количественные, а не качественные показатели, может привести к тому, что задачи по внедрению новых кадровых технологий будут выполнены некачественно. Наблюдается прямая зависимость между прогрессивностью взглядов руководителя и уровнем развития госоргана. В случае отсутствия квалифицированной поддержки руководства, проведение каких-либо изменений в рамках развития федерального органа власти значительно затрудняется. Во многих государственных органах наблюдается реактивная кадровая политика: решения в отделе кадров зачастую принимаются как ответ на обостряющиеся проблемы, зачастую в «ручном» режиме. Без дополнительного и полноценного контроля «сверху» есть вероятность реализации

всех мероприятий с точки зрения качества на крайне низком уровне. Во многих государственных органах наблюдается отсутствие доверия к руководителям со стороны подчиненных в сочетании с отсутствием представления руководителей об их деятельности. Также зачастую отсутствуют технологии и механизмы получения обратной связи от подчиненных. Наличие в некоторых государственных органах дублирующих друг друга процессов/систем/практик, приводящих к временным потерям сотрудников. В качестве примера можно привести наличие нескольких баз данных/автоматических систем в одном государственном органе (например, ФГИС и СЭДО), что приводит к необходимости выполнять двойную работу и снижает продуктивность деятельности государственных служащих. Невысокая компьютерная грамотность государственных служащих, которая особенно явно проявляется в регионах, приводит к их неспособности отвечать на современные вызовы и требования практики государственного управления. Существует вероятность повышенного сопротивления изменениям со стороны государственных служащих из-за их неспособности освоить современные кадровые технологии, подразумевающие использование компьютеров. Нередко наблюдается неудовлетворительное качество деятельности по повышению уровня знаний и навыков государственных служащих. Отстает желать лучшее качество подготовки специалистов кадровых служб во многих федеральных органах власти. Кадровые службы большинства государственных органов просто физически не могут реализовывать современные кадровые подходы, так как уровень навыков и знаний работающих там специалистов недостаточен для этого. Как следствие, содержательная работа с кадрами подменяется имитационными действиями. Во многих государственных органах преобладает установка на формальное соблюдение процедур, выражающаяся в своевременном исполнении поручений. Отсутствует нацеленность организационной культуры на эффективное служение обществу, что может привести к непониманию некоторыми служащими принципов оценки, ориентированной на результат.

В связи с вышеупомянутым, у многих государственных служащих уже сложился устойчивый стереотип недоверия ко всем проводимым изменениям, особенно если они касаются вопросов управления персоналом. При внедрении изменений потребуются дополнительные усилия для устранения данного стереотипа и создания позитивного образа внедряемых инициатив.

5 Теоретико-правовые основы существования системы управления эффективностью на государственной гражданской службе

5.1 Анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей систему управления эффективностью на государственной гражданской службе

Правовое регулирование отношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы в Российской Федерации, осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, а также законодательством субъектов Российской Федерации, поскольку правовое регулирование гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В отношении государственной гражданской службы таким специальным федеральным законом является Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 79-ФЗ, Закон о государственной службе), которым установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Закон о государственной гражданской службе определяет также принципы и приоритетные направления формирования и развития кадрового состава гражданской службы, устанавливает правовые основы работы с кадрами на государственной гражданской службе, начиная от стадии привлечения и отбора кандидатов на замещение вакантных должностей до увольнения с гражданской службы.

Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется также другими федеральными законами, определяющими особенности прохождения отдельных видов гражданской службы, и, кроме того, подзаконными актами, к которым относятся Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти [19, 20, 21].

Подзаконные документы, устанавливающие основные направления развития кадровой политики в сфере государственной гражданской службы на долгосрочный период, можно разделить на две группы.

К первой группе относятся документы стратегического целеполагания, которые закрепляют основные направления реформирования государственного управления в стране. К таким документам, в частности, относится Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Ко второй группе подзаконных актов, определяющих основы кадровой политики на государственной службе, относятся документы, устанавливающие конкретные мероприятия и основные показатели, достижение которых направлено на совершенствование государственной гражданской службы.

Нормативно-правовое регулирование осуществления кадровой политики в сфере государственной гражданской службы является фрагментарным. Кроме того, основные задачи по совершенствованию кадровой политики на государственной службе, поставленные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в 2012-2016 годах, находятся на завершающей стадии выполнения. При этом нового программного документа, который бы определял концептуальные направления развития и совершенствования системы государственной службы на долгосрочную перспективу следующих лет на данный момент не принято.

Совокупность норм, определяющих требования государства и общества к профессиональной деятельности государственного служащего и его личности при выполнении служебных обязанности, можно охарактеризовать как систему ценностей на государственной службе. Кроме того, в целях развития профессионализма и компетентности государственного служащего Федеральный закон № 79-ФЗ предусматривает такие мероприятия, как аттестация гражданских служащих, сдача квалификационных экзаменов и дополнительное профессиональное образование гражданских служащих за счет бюджетных средств.

Нормативно-правовое регулирование системы ценностей на государственной гражданской службе в настоящее время сводится к закреплению принципов гражданской службы и правил служебного поведения гражданских служащих. При этом понимание и принятие гражданскими служащими смысла и предназначения института гражданской службы определяет готовность следовать ценностям этого института как во время нахождения на службе, так и во внеслужебное время.

Порядок проведения аттестации гражданских служащих установлен статьей 48 Федерального закона № 79-ФЗ. Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих утверждено Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности. Аттестация проводится один раз в три года. Ранее этого срока может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего после принятия решения о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе или об изменении условий оплаты труда гражданских служащих. Внеочередная аттестация может также проводиться по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего Закон о государственной службе, помимо аттестации, предусматривает также возможность сдачи гражданскими служащими квалификационного экзамена. Согласно статье 49 Федерального закона № 79-ФЗ квалификационный экзамен сдают гражданские служащие в целях присвоения им классного чина государственной гражданской службы. Классный чин представляет собой определенную оценку профессиональных знаний и умений гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью в пределах определенной группы должностей гражданской службы. Порядок сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) установлен Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 111.

Функционирование системы дополнительного образования государственных служащих осуществляется в соответствии с государственными требованиями, которые устанавливают правовые и социально-экономические механизмы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации и введены в действие с 1 января 2009 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362. В государственных требованиях уточнено понятие «дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих Российской Федерации», под которым понимается «образование на базе среднего профессионального и (или) высшего образования, получаемое в организациях, осуществляющих

образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, направленное на непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Принципы организации и внедрения в государственных органах системы наставничества закреплены в Методическом инструментарии по применению наставничества на государственной гражданской службе, утвержденном Минтрудом России. Система наставничества, содержащаяся в методическом инструментарии, была разработана и апробирована в ходе реализации пилотного проекта по внедрению в отдельных федеральных государственных органах института наставничества, проведенного Минтрудом России в феврале – ноябре 2013 г. Реализация указанного пилотного проекта осуществлялась в соответствии с вышеуказанными положениями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов представляют общие для всех государственных органов и гражданских служащих показатели принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений. Согласно части 14 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ обобщенные показатели утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Обобщенные показатели результативности государственного органа характеризуют достижение целей и задач, общих для различных отраслей экономики, а специфические показатели должны определять достижение целей и задач, характерных для конкретного государственного органа в установленной сфере его деятельности.

Предусмотренная законодательством Российской Федерации в настоящее время система оценки эффективности и результативности гражданских служащих является «усеченной», поскольку выражается исключительно в закреплении в должностных регламентах гражданских служащих показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Предусмотренная Федеральным законом № 79-ФЗ система государственных гарантий для государственных служащих, в основном, представляет собой денежные компенсации. Что касается немонетарных способов мотивации государственных служащих, то к нематериальным методам стимулирования работников,

предусмотренных Федеральным законом № 79-ФЗ, можно отнести, например, прохождение дополнительного профессионального образования в форме профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Иными видами нематериального стимулирования могут быть поздравления сотрудников с различными праздниками и награждение грамотами за достижение определенных результатов, организация различных спортивных соревнований и корпоративных праздников. Однако следует отметить, что указанные виды немонетарной мотивации Законом о государственной службе не урегулированы. Что касается правового регулирования оснований применения тех или иных мер поощрений, то, как правило, в законодательстве используются оценочные понятия, например, такие как «безупречная и эффективная гражданская служба», «примерное исполнение служебных обязанностей», «добросовестное исполнение служебных обязанностей», «достижение высоких результатов деятельности», «успешное и своевременное выполнение задач».

5.2 Подходы к изменениям в законодательстве о государственной гражданской службе

Кадровая политика в сфере государственной службы, как важное условие повышения эффективности профессиональной деятельности госслужащих, в настоящее время характеризуется наличием ряда проблем, в том числе: несовершенство системы оценки государственных служащих, выражающееся в недостаточной зависимости служебного продвижения от оценки результатов профессиональной деятельности, отсутствие ряда подзаконных актов, регулирующих отдельные аспекты прохождения государственной службы (о порядке установления показателей эффективности и результативности деятельности на государственной гражданской службе, о порядке оплаты труда гражданских служащих, зависящем от достижения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности),

– субъективная оценка результатов профессиональной деятельности гражданских служащих при решении вопросов, связанных с продвижением на государственной службе и другие. На основании вышеизложенного можно определить следующие направления совершенствования законодательства о государственной службе:

- принятие единого программного документа, определяющего концептуальные направления развития и совершенствования кадровой политики в сфере государственной службы на долгосрочную перспективу;
- модернизация системы оплаты труда государственных служащих, предусматривающая возможность бонусных выплат, обусловленных эффективностью служебной деятельности;
- совершенствование методов нематериального стимулирования гражданских служащих в целях повышения престижа государственной службы;
- изменение подходов к обучению гражданских служащих, предусматривающих переход от системы дополнительного профессионального образования к системе «профессионального развития» госслужащих;
- создание механизмов мотивации служащих к непрерывному профессиональному развитию, в том числе путем самообразования;
- законодательное закрепление института наставничества на государственной службе в целях адаптации и профессионального развития государственных служащих;
- формирование современной организационной культуры на государственной службе, в том числе внедрение в деятельность государственных органов механизмов, стимулирующих эффективную профессиональную служебную деятельность гражданских служащих и соблюдение ими единых правил служебного поведения.

5.3 Анализ практик построения системы управления эффективностью на государственной гражданской службе

Основой ценностно-ориентированного управления на государственной гражданской службе являются организационные ценности – как базовые дефиниции, задающие вектор направления деятельности и ключевых приоритетов в управлении для всей организации. Для эффективного функционирования государственной службы крайне важным является формирование культуры, в основе которой должны находиться ценности, направляющие поведение служащих в русло интересов государства.

В структуре ценностей государственной службы важными являются не только собственно организационные ценностные ориентиры, но и установки, формируемые Конституцией Российской Федерации, планы по стратегическому развитию

государства, а также учет российской ментальности. При этом ценности, являясь регулятором поведения, представляют собой объект управления, поскольку полностью опосредуют кадровую политику на государственной службе. Более того, ценности, сочетая интересы государства и общества, являются проводником идеологического направления жизни государства. По своей сути организационная культура является совокупностью как осознаваемых, мотивированных, так и неосознаваемых представлений об общих ценностях, языке, нормах поведения, традициях, способах реализации деятельности, роли и месте организации в жизни страны и мира у сотрудников организации на всех уровнях управления-исполнения. При этом организационная культура проецируется через культуру личности каждого сотрудника. Следовательно, носителями организационной культуры являются сами члены коллектива, выстраивающие субъект-объектные и субъект-субъектные отношения.

Что касается организационной культуры на государственной службе, то подходы к ее анализу и трансформации не отличаются от общепринятых моделей и практик, вместе с тем учитывается специфика данной профессиональной сферы. Подавляющее большинство исследователей выражает мнение, что есть некоторая общая объединяющая для государственной гражданской службы организационная культура с общими базовыми смыслами и ценностями (включая культуры отдельных министерств и ведомств в качестве субкультур). В рамках исследований из опрошенных 25,4 % полагает, что такая культура определенно имеется. Половина (50,5 %) считают, что имеет смысл это утверждать. Только 2,9 % экспертов полагают, что об этом говорить преждевременно, а 15,9 % также сомневаются в ее наличии [22]. В неустойчивой, постоянно меняющейся среде, которая регулярно подвергается структурному и функциональному изменению, ценности обеспечивают компас для руководящих действий. Если работа государственной службы не имеет в основе или стимулируется соответствующим набором ценностей, к ней может быть потеряно доверие и уважение общественности. Различные акценты могут быть помещены в различные ценности согласно административным и политическим приоритетам в установленный срок, но приверженность ряду широко последовательных и принятых ценностей важна для стабильности и последовательности. В связи тем, что развитие государственных служащих происходит через их взаимодействие с обществом через

отдельные ситуации, то важно, чтобы ценности периодически подвергались исследованиям.

Ряд исследований показывает, что среди ценностных аспектов профессиональной культуры государственных служащих в России преобладают ценности, свойственные для авторитарного и бюрократического строя. Это задает рамки для поведения, ориентированного на два типа поведения: тенденцию к доминированию, негибкому подходу и, наоборот, слепой исполнительности, действиям по четким указаниям без проявления инициативы. Такая культура слабо поддерживает развитие и эффективное взаимодействие органов государственной власти с внешней средой. Альтернативные подходы, принятые в других странах, имеющие в своей основе такие ценности как аполитичность, свобода от дискриминации, беспристрастность, безопасность более эффективны с точки зрения выстраивания коммуникаций с бизнесом и обществом, что несет обоюдную пользу всем сторонам взаимодействия. Так, например, модель ценностей, разработанная и принятая в Австралийском Национальном Управлении Контроля в 2011 году, содержит в себе требования к поведению, включающие в себя 15 пунктов, среди которых выделяется «Кодекс поведения» [18]. Данный «Кодекс поведения» был включен в ст.13 Закона о государственной службе наряду с остальными рекомендациями в контексте ценностно-ориентированного подхода. В качестве другого примера можно привести опыт США, где были сформулированы и утверждены «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата» со структурированным описанием ценностей, выраженных в поведении [20]. Еще один пример касается канадской модели государственного управления, которая довольно сильно отличается от таких стран, как Австралия, Великобритания, Новая Зеландия и Соединенные Штаты. Здесь большой акцент сделан на ценностях и поведении после того, как после многих коррупционных скандалов возникла потребность в построении общественного доверия. Успешный опыт данных стран демонстрирует эффективность такого подхода в связи с тем, что ценности предполагают необходимую системе государственной службы пластичность, способность для адаптации к любым зонам ответственности и встречать любые перемены предметно и эффективно.

Американская система государственного управления характеризуется прозрачностью и наличием открытой конкуренции – функции государственных

органов могут пересекаться, и граждане имеют возможность выбирать ведомства, в которые они могут обращаться [23]. Прием на государственную службу в США осуществляется на основании моделей карьеры, основанных на классификации потенциальных кандидатов в соответствии с их пожеланиями и рейтингом. Модели карьеры используются для составления профилей вакансий, при разработке должностных инструкций и в других процессах управления персоналом. Система формирует привлекательность за счет обеспечения гарантированного продвижения по рангу. Госслужащие получают продвижение за выслугу лет (через 1-3 года). Также сотрудник может получить одно дополнительное продвижение (за особые заслуги). Государственные органы США имеют широкие возможности организации обучения сотрудников – помимо внутренних тренингов, проводимых силами сотрудников госорганов, существует открытая возможность использования внешних тренинговых ресурсов. В целях развития кросс-функционального взаимодействия и понимания общей картины работы госорганов в США поощряется мобильность персонала и возможность прохождения ротаций. На государственной службе США существует система кадровых резервов. В системе госслужбы США существует система грейдов.

Принципы государственного управления в Сингапуре основаны на стратегии «сингапуризации» общества на базе китайского, малайского и тамильского этносов с целью создания единой нации [23]. Поэтому в стране утвердилась концепция меритократического общества. В Сингапуре правительство делает упор на квалификацию, производительность и потенциал, когда на руководящие посты выдвигают наиболее одаренных граждан, отбираемых из всех национальных групп и социальных слоев.

Основу кадровой политики правительства страны определяют три принципа:

- меритократия – госслужащие отбираются и получают продвижение исключительно на основании их деловых и профессиональных качеств;
- таланты и лидеры представляют стратегическое значение и играют ключевую роль для формирования и развития государства;
- честность и искренность являются фундаментальным требованием к лидерам.

Правительство Сингапура нацелено на пополнение рядов сотрудников государственного управления за счет привлечения и развития молодых специалистов. Главным инструментом, позволяющим пополнять кадровый резерв является

стипендиальная программа правительства Сингапура. Помимо привлечения кандидатов на стартовые позиции, в правительстве страны существует отбор в высший эшелон исполнительной власти, которым является Административная служба (АС). Сотрудники АС являются управленцами широкого профиля, непривязанными к конкретному министерству. Каждый из них проходит специальную подготовку, чтобы в будущем иметь возможность занять одну из ключевых позиций в правительстве. Система оценки талантов основывается на двух основных инструментах: оценке потенциала и оценке результатов деятельности.

Сегодня в российском госсекторе не существует единой методологии управления талантами. Тем не менее в РФ есть примеры отечественных организаций, успешно внедряющих и использующих современные кадровые технологии. Результаты всероссийского конкурса «Лучшие кадровые стратегии и практики на государственной гражданской и муниципальной службе», проводимого Минтрудом России, показывают готовность и стремление отдельных субъектов РФ и госорганизаций выстраивать качественную и современную работу в сфере управления человеческими ресурсами. В качестве иллюстрации примера успешного внедрения кадровых инициатив – порядок работы с кадрами в городе Москва. Одним из ключевых принципов применяемого в Правительстве Москвы подхода к привлечению и подбору персонала является сегментация технологий в зависимости от уровня должности, на которую идет поиск и подбор. Привлечение сотрудников на госслужбу во многом обеспечивается узнаваемым HR-брендом. На данный момент реализован большой комплекс образовательных и кадровых мероприятий по поддержке проводимых в Правительстве Москвы изменений в подходах и процессах взаимодействия органов власти с населением.

Проведенный анализ практик системной работы с талантами позволяет сделать вывод о существенном отставании российской системы государственного управления в части используемых технологий. В находящихся на вершине рейтинга странах присутствует комплексный, нацеленный на решение будущих вызовов подход к кадровой работе. Тем не менее изучение кадровых практик показало, что на государственной гражданской службе в РФ могут быть успешно внедрены современные технологии работы с кадрами. Однако в настоящее время их внедрение проходит локально, обычно на уровне одного процесса.

Анализ российского опыта построения целостных систем управления эффективностью и продуктивностью персонала в органах власти посредством инструментов мотивации государственных гражданских служащих показал разнородность подходов в зависимости от направления деятельности органа власти и специфики региона.

Таким образом, можно сказать о наличии достаточно широкого распространения практик реформирования материальной составляющей системы мотивации государственных муниципальных служащих на территории Российской Федерации и в целом успешном их применении. Большинство изменений в схему материального стимулирования заключается во внедрении системы оценки эффективности, привязанной к премиальной части денежного содержания государственных служащих. Общим итогом от внедрения данной системы является повышение эффективности и результативности служебной деятельности гражданских служащих.

В области нематериальной мотивации примечателен опыт по проведению различных мероприятий и конкурсов среди государственных гражданских служащих. К ним можно отнести Ежегодный конкурс "Лучший муниципальный служащий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры", конкурсы профессионального мастерства Республики Коми, инициативы государственных органов Вологодской области [24, 25, 26, 27].

Таким образом, существует множество инициатив по внедрению элементов нематериальной мотивации сотрудников: от проведения конкурсов для государственных служащих, до разработки полноценных систем кадрового резерва, наставничества, адаптации и дополнительного обучения государственных служащих. Тем не менее данные инициативы зачастую не увязаны в единую систему мотивации, а существуют разрозненно, что снижает позитивный эффект от их внедрения. Следует обратить особое внимание на развитие комплексных систем, сочетающих в себе инструменты материальной и нематериальной мотивации государственных гражданских служащих. Следующим этапом может стать внедрение «принципа кафетерия» применительно к возможным мотивирующим инструментам в рамках комплексной системы мотивации.

В качестве выделенных особенностей анализа зарубежных систем мотивации государственных служащих можно отметить, что оплата по результатам

рассматривается как часть более масштабной системы управления эффективностью и результативностью на государственной службе, требует существенных затрат на внедрение новых административных процедур и систем мониторинга, а также может стать мощным инструментом повышения качества предоставления государственных услуг и эффективности работы государственных органов. Оплата труда в определяющей степени зависит от качества процесса оценки результатов деятельности, поэтому следует уделить особое внимание построению качественных спецификаций групп должностей и повышению качества целеполагания и планирования для каждой из них.

6 Методологии построения системы управления эффективностью персонала на государственной гражданской службе за счет внедрения ключевых технологий полного цикла управления персоналом

6.1 Ценностно-ориентированный подход к управлению на государственной гражданской службе

Признание ценностей на государственной службе, внедрение их в регулярную рабочую активность государственных служащих во многом определено тем, насколько они закреплены в нормах права. Формулировки российского законодательства таковы, что понятие ценностей является абстрактным и сводится к функциональным принципам государственной службы, требованиям к служебному поведению государственных служащих и соблюдению ими этических и моральных норм. Целесообразность такого подхода крайне сомнительна, так как, например, в статье 32 Конституции РФ провозглашается равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе, но статья 19 Конституции РФ определяет, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Таким образом, к государственной службе гарантируется одинаковый (или равный) доступ независимо от ценностей и убеждений. В текущий период довольно часто подлежит обсуждению необходимость и целесообразность использования государственной службой РФ ценностей и практик, хорошо показавших себя в других странах. При этом акцент ставится на минимизации дискриминации любых убеждений кроме политических, а не учете национального менталитета. Для развития ценностной государственной службы России целесообразно учитывать следующие условия:

- Необходимо рассматривать законодательно закрепленные нормы как профессиональные ценности государственной гражданской службы в связи с тем, что они естественным образом приобретают ценностную оценку как в обществе, так у самих гражданских служащих с точки зрения понимания и принятия смысла государственной службы как особой профессиональной служебной деятельности, направленной на удовлетворение интересов граждан и гражданского общества.

Вместе с тем некорректно сводить их исключительно к морально-этическим, нравственным составляющим или к элементам организационной культуры.

– Профессиональные ценности гражданской службы России требуют точного определения для того, чтобы служба приобрела «человеческое лицо». Это необходимо для повышения качества и успешности государственного управления, повышения ее авторитета, снижения репутационных издержек. В текущий период существует большое количество исследований и предложений в контексте предназначения и смысла государственной гражданской службы. Это позволяет довольно точно задать вектор ее развития с учетом общемировых тенденций, международной практики, результатов научных исследований и российских потребностей.

– После определения формулировок необходимо закрепить ценности в законодательных и иных нормативных правовых документах, что позволит минимизировать возможность двойных трактовок и задаст правовую основу для применения ценностных ориентаций в практической работе.

Поскольку ключевым механизмом для передачи ценностей являются формальные и неофициальные коммуникации сотрудников в рамках выполнения производственных задач, то децентрализация требует, чтобы компенсационные механизмы гарантировали процесс разделения и изучения ценностей. С увеличением привлечения на работу на государственной службе людей из частного сектора, появляются сложности с донесением ценностей государственной службы. Функции службы по управлению персоналом, такие как продвижение и распределение вознаграждений играют особенно важную роль в транслировании ценностей, поскольку они значимы для государственных служащих и будут сильно влиять на их последующее поведение. Процессы внутреннего продвижения и вознаграждения также отражают ценности в организации: идентификация того, кто подходит для продвижения и отбора, дает информацию остальным сотрудникам относительно того, что ценится в организации.

При внедрении ценностно-ориентированного подхода к управлению на государственной гражданской службе целесообразно обратиться к опыту разных стран для выявления факторов успеха и специфики методологии внедрения ценностно-ориентированного управления. Во всех рассматриваемых странах есть ценности и отдельные нормы поведения, которые являются более проекцией

ценностей. Ценности, которые поддерживают все четыре страны в контексте функционирования их государственной службы, тесно связаны, однако канадские ценности имеют отличия – особенно с включением превосходства и управления по ценностям. Другие системы поддерживают ценности, которые, прежде всего, касаются «этического» поведения государственных служащих, а не качества или объема их работы [28]. Тем не менее ценности во всех странах действительно подчеркивают этические нормы. Во всех четырех случаях есть ряд ценностей и кодекса, который поддержан законодательной силой, даже если точные детали варьируются по тому, где они шифруются и у кого есть полномочия определить их. Требование для беспристрастности – сильное соглашение во всех четырех системах, возможно независимо от законодательства, требующего его – отражение общих нормативных ценностей о надлежащих отношениях между министрами и чиновниками.

6.2 Компетентностный подход к личностно-профессиональной оценке и системе профессионального развития на государственной гражданской службе

Компетентностный подход предоставляет широкие возможности для описания типа поведения сотрудников и его аспектов, необходимых для максимизации уровня эффективности. У руководства организации появляется возможность сконцентрироваться на ключевых вопросах поведения сотрудников, влияющего на результаты их работы, при этом сохраняя возможность использования понятия компетентности при описании знаний и умений необходимых работникам в процессе эффективного выполнения ими своих обязанностей. Также внедрение компетенций предоставляет возможности для интеграции отдельных элементов управления человеческими ресурсами в единое целое. Модель компетенций может являться основой, вокруг которой будет строиться система управления человеческим капиталом в организации. Современные модели компетенций помогают задавать систему координат, позволяющую выявлять не только работников, обладающих наиболее развитыми компетенциями, но и сотрудников, способных стать максимально эффективными в рамках конкретной организационной культуры.

Систем управления талантами должна разрабатываться централизованно для всего государственного (муниципального) органа или государственные организации, а для конкретного сотрудника карьерные траектории определяются вышестоящими руководителями (минимум на два уровня выше), с учетом оценки непосредственного

руководителя и при участии кадровых служб. Программа подготовки, сроки нахождения внутри программы подготовки и методы оценки соответствия сотрудников требованиям перехода на более высокий уровень определяются кадровой службой.

6.3 Построение системы мотивации на государственной гражданской службе через внедрение ключевых показателей эффективности деятельности государственных служащих

В настоящее время поиск эффективных механизмов мотивации является одним из важнейших аспектов деятельности не только различных компаний и организаций, но и государственных органов и государства в целом. При разработке системы мотивации, основанной на оценке деятельности государственных служащих с помощью ключевых показателей эффективности, следует учитывать ряд моментов. Согласно исследованиям, стимулом для выбора профессии государственного служащего людьми с высокими профессиональными качествами далеко не всегда является именно материальный фактор. Этот факт должен быть учтен при формировании кадровой политики. Необходимо создать ряд профессиональных стимулов, которые могли бы положительно влиять на общий уровень профессионализма кадров государственных органов, дополняя существующую систему материального стимулирования [29]. При внедрении сложной системы оценки, включающей сложные расчеты и формулы, могут потребоваться дополнительные штатные сотрудники для проведения расчетов и оформления требуемых документов (бланки, таблицы и т.д.) и/или дополнительное обучение имеющихся служащих. При применении и внедрении оценки на государственной гражданской службе важно выстроить данную технологию таким образом, чтобы не дублировалась другая кадровая технология – аттестация государственных гражданских служащих, проходящая раз в три года [30]. Для повышения эффективности деятельности государственных служащих, а также для минимизации затрат на проведение регулярной оценки государственных гражданских служащих во многих государственных органах может потребоваться обновление материально-технической базы. Следует отметить, что разработка абсолютно универсальных КПЭ для всех уровней должностей государственной службы представляется крайне сложной и нерациональной задачей. Созданные таким образом критерии будут слабо коррелировать с фактической деятельностью государственных служащих и не

учитывать ее специфику. В связи с этим необходимо составлять списки ключевых показателей эффективности, учитывающих как особенности выбранного государственного органа, его так и специфику трудовой деятельности оцениваемой категории государственных служащих. Кроме того, следует принимать во внимание закрепленное в 79-ФЗ разделение на 3 группы государственных служащих: руководители, специалисты, обеспечивающие специалисты [14].

Можно выделить 2 варианта внедрения системы мотивации на государственной гражданской службе, основанной на применении ключевых показателей эффективности деятельности государственных служащих [19]:

- «Эволюционный вариант» подразумевает отсутствие четкой взаимосвязи между внедрением новой системы материального стимулирования и оптимизацией должностной структуры органов государственной власти.

- «Инновационный вариант» подразумевает установление интервальных значений оплаты труда для каждой должности, что позволит существенно дифференцировать должностной оклад государственных гражданских служащих.

6.4 Выявление правовых ограничений при построении системы управления эффективностью персонала за счет внедрения ключевых технологий полного цикла управления персоналом в части внедрения ценностно-ориентированного управления, системы работы с талантами и системы мотивации на государственной гражданской службе

Одним из основных ограничений является жесткий подход к оплате труда государственных гражданских служащих. Одним из требований для повышения по службе является необходимость соответствующего стажа государственной гражданской службы или работы по специальности. Отсутствуют возможности для независимой оценки квалификации и личностно-деловых характеристик государственных служащих. В условиях того, что стоящие перед органами государственной власти задачи тоже динамично развиваются, представляется целесообразным создание подобной системы оценки квалификации и деловых качеств государственных и муниципальных служащих.

Полагаем, что комплексная система независимой оценки квалификаций государственных служащих (без участия представителей нанимателя) с последующим представлением ее результатов представителям нанимателя, могла бы реально повысить качество и производительность выполнения государственными служащими своих функций, а также повысить доверие общества к чиновникам.

6.5 Методология применения ценностно-ориентированного управления на государственной гражданской службе

Проект по внедрению ценностно-ориентированного подхода к управлению был реализован в Федеральной службе по аккредитации с участием Федерального Автономного Учреждения «Национальный Институт Аккредитации». Целью проекта являлось повышение эффективности и продуктивности работы персонала через формирование единой организационной идентичности посредством внедрения единых ценностей.

Для достижения данной цели были решены следующие задачи:

- Определен набор ценностей, необходимых для эффективной работы Росаккредитации.
- Разработана программы по внедрению и поддержанию ценностно-ориентированного подхода в управлении организацией.

Реализация проекта состояла из трех частей:

- Исследование состояния внутренней социальной среды организации, ее предрасположенности к внедрению ценностей.
- Верификация и корректировка разработанной ранее модели организационных ценностей исходя из результатов исследования состояния внутренней социальной среды.

Структура проекта по внедрению ценностей в Федеральной службе по аккредитации состояла из нескольких блоков: диагностики с помощью интервью с руководителями и опроса сотрудников; внедрения с использованием фасилитационной сессии, интерионов, системных преобразований путем настройки HR-системы и проведения организационных изменений, создания внутреннего кодекса, KPI по ценностям, модели компетенций и др

В процессе реализации проекта были достигнуты следующие результаты:

- Снижение текучести кадров в среднем с 29% до 4% (при штатной численности 130 человек в марте текучесть кадров составила 4%, в апреле – 2%, в мае – 2%, в июне – 2%, в июле – 7%).
- Повышение вовлеченности во внутреннюю электронную коммуникационную среду (Проектную среду) по показателю внутреннего CTR с 1% до 85% (при штатной численности 130 человек).

Реализация проектов запланирована на период по завершению текущего проекта в формате двухдневной фасилитационной сессии с участием всего

руководящего состава и ключевых лиц в соответствующих областях компетенций. Следует обратить внимание на дорожную карту, разработанную в рамках проекта – был разработан список мероприятий в формате дорожной карты, где все мероприятия сгруппированы по блокам в соответствии с принятой моделью ценностей.

6.6 Методология построения системы работы с талантами на государственной гражданской службе

В рамках реализации исследования по повышению эффективности и продуктивности персонала на примере федерального органа исполнительной власти Федеральной службы по аккредитации была предложена и успешно апробирована методология построения системы работы с талантами на государственной гражданской службе.

Для цели формирования методологии построения работы с талантами в рамках данного исследования ВШГУ РАНХиГС была разработана модель компетенций сотрудников, ответственных за работу в функциональном направлении «Управление талантами организации», в том числе за разработку и внедрение системы работы с талантами в организации.

Оценка персонала по компетенциям в рамках системы работы с талантами проводится по 3-ем направлениям:

- с целью планирования обучения (для развития компетенций);
- при формировании Кадрового резерва и Экспертных сообществ;
- при приеме на работу и перемещении в должности.

По итогам оценочных процедур руководителями принимаются решения о вариантах развития персонала. Результаты оценки персонала с целью планирования обучения учитываются и используются при планировании обучения персонала. Материалами для проведения оценки и развития персонала по компетенциям, в которых устанавливаются критерии компетентности работников, предлагаются:

- Модель управленческих и личностно-деловых компетенций (едина для всех работников организации).
- профили компетенций, сгруппированные по уровням типовых должностей специалистов и руководителей (по одному профилю компетенций может проводиться оценка 1-го и более работников организации),
- оптимальные и возможные траектории (маршруты) карьерного роста от профиля к профилю по ступеням профессионального и управленческого развития –

маршруты вертикального и горизонтального перемещения работника в рамках функциональных блоков, построения карьеры с минимальными затратами на переобучение и минимальными производственными рисками для Организации, используемые при поиске наставников и при планировании временного замещения (например, на время отпуска).

В рамках процедур оценки при комплексной методологии работы с талантами предлагается использовать следующий инструментарий:

- Оценочные кейсы по компетенциям
- Деловая оценочная игра
- Индивидуальный ассессмент
- Интервью по управленческим и корпоративным компетенциям
- Комплексный тест
- Личностные опросники
- Центр оценки и его формы, центр развития
- Оценка методом 360 градусов (и ее формы)
- Оценочное интервью по профилю профессионально-технических компетенций, функциональной модели деятельности
- Оценочная конференция
- Практические тесты по рабочим функциям
- Теоретические тесты по рабочим функциям
- Тест потенциала
- Тест способностей
- Тестирование по профилю профессионально-технических компетенций, функциональной модели деятельности

Для эффективного функционирования системы работы с талантами рекомендованы к утверждению и внедрению следующие внутренние регламенты:

- Регламент организации «Организация обучения персонала»,
- Регламент организации «Политика построения системы кадрового резерва»
- Регламент организации «О наставничестве и наставниках»
- Регламент организации «Внутренний кадровый резерв организации»
- Регламент организации «Охрана сведений конфиденциального характера»

Предлагаемая методология была на стадии первичного внедрения апробирована в федеральном органе исполнительной власти Федеральной службы по аккредитации. В рамках разработки системы работы с талантами для Федеральной службы по аккредитации была предложена поэтапная схема внедрения системы.

Внедрение системы подразумевало следующие мероприятия:

- Проведение обучающе-внедренческих мероприятий для руководителей и сотрудников организации,
- Проведение обучающе-внедренческих мероприятий для кадровых специалистов, ответственных за развитие персонала в организации и дальнейшее развитие и управление системой работы с талантами,
- Разработку проекта нормативно-правового документа для цели закрепления системы в организации.

В рамках реализации проекта была предложена к реализации, разработана и нормативно закреплена система непрерывного развития сотрудников. Целью внедрения данной системы было заложить основы работы с талантами в организации. Необходимо описать ключевые положения предлагаемой системы и нормативно-правового документа, закрепляющего систему работы с талантами – Положения о порядке оценки по компетенциям и развития государственных гражданских служащих Федеральной службы по аккредитации. В ходе Проекта были разработаны две модели компетенций: для руководящего состава и для государственных служащих, работающих в ФСА. Методы разработки: интервью с руководителями ФСА, рабочие группы, изучение документов, соотнесение требований с моделью ценностей. Разработка модели компетенций осуществлялась в соответствии с технологией Стратегического конструктора компетенций.

В ходе Проекта была разработана система личных КПЭ сотрудника, включающая 5 показателей:

- 1) Качество выполненных работ;
- 2) Количество своевременно выполненных работ;
- 3) Соблюдение служебной дисциплины;
- 4) Организация деятельности;
- 5) Инициативность.

Оценка имеет 4 уровня соответствия. Показатель Организация деятельности является достаточно всеобъемлющим, отражает уровень сразу 5 компетенций и соотносится с каждой ценностью.

Различные органы государственной власти в текущей системе не имеют законодательных требований развития функции работы с талантами, соответственно, уровень развития данной функции на общегосударственном уровне невысок. Однако внедрение комплексной методологии в соответствии с предлагаемыми разработками может позволить, в зависимости от политической воли лидера и численности организации, в перспективе от 2 до 4 лет достичь уровня «Продвинутый».

6.7 Методология внедрения системы мотивации персонала, основанной на ключевых показателях эффективности

В контексте государственной службы ключевые показатели эффективности по своей сути иллюстрируют, насколько близко сотрудник, подразделение или весь государственный орган в целом находится к выполнению поставленных перед ним целей [31].

Для повышения надежности системы материального вознаграждения, а также для ликвидации восприятия премии в качестве «постоянной» части заработной платы, было принято решение: для руководителей, чья оценка производится с использованием ключевых показателей эффективности, обеспечить соотношение переменной и постоянной частей как 50/50%. Для достижения данной цели было решено объявить служащим о создании так называемой «фиксированной премии», размер которой вычисляется как оклад служащего, умноженный на соответствующий коэффициент. Служащий не может быть лишен «фиксированной премии» за низкие показатели трудовой деятельности. Тем не менее, согласно новой системе премирования, служащий может быть лишен новой «переменной» части (которая составляет около 50% от его среднего совокупного дохода) в случае, если будут провалены все значения ключевых показателей эффективности, за которые тот ответственен.

Интегральный показатель КПЭ для каждого служащего рассчитывается на ежеквартальной основе. Полученная сумма премии выплачивается равными долями в течение квартала.

Увеличение премии происходит прямо пропорционально (положительная линейная зависимость) от совокупного показателя КПЭ, который вычисляется как (1):

$$\text{Значение КПА}_1 * \text{вес КПА}_1 + \dots \text{Значение КПА}_n * \text{вес КПА}_n. \quad (1)$$

Сумма весов всех КПА в данной формуле должна быть равна 1. При этом, для недопущения перерасхода бюджета, для каждого служащего устанавливается его максимальный размер премии, который не может быть превышен даже в случае перевыполнения КПА.

Использование линейной зависимости обусловлено необходимостью обеспечения простоты, понятности и прозрачности системы премирования, что является одной из целей реформирования системы мотивации Федеральной службы по аккредитации. Безусловно, с ростом осведомленности персонала ФСА, в дальнейшем допустимо совершенствование системы премирования с использованием нелинейной зависимости размера премии от интегрального показателя эффективности. Однако, согласно трудам по управлению изменениями, попытка проведения слишком радикальных реформ способна свести эффект от подобных реформ к нулю, поэтому действовать следует последовательно и с осторожностью [143].

Для облегчения проведения расчетов был разработан автоматизированный инструмент расчета выплат (в т.ч. премиальных) на базе MS EXCEL.

Выплата премий служащим, замещающим должности: специалист 1 разряда, главный специалист, ведущий специалист, консультант, ведущий консультант, советник, начальник отдела, начальник отдела-заместитель главного бухгалтера, заместитель начальника отдела и др. производится на ежемесячной основе. По итогам ежемесячной оценки формируется рейтинговый список служащих каждого их управлений. Служащие разделяются на 3 группы:

Группа А: 20% служащих с наивысшими оценками.

Группа В: 60% служащих со средними оценками;

Группа С: 20% служащих с низкими оценками;

При этом служащие, попавшие по результатам оценки в группу А получают повышенную премию, составляющую около 40% от «постоянной части» их дохода, служащие группы В получают «стандартную премию», составляющую около 20% от «постоянной части» их дохода, служащие группы С не получают дополнительной премии. Рейтинговая система позволяет перераспределять средства премиального

фонда в пользу служащих, получивших наивысшие оценки. При этом механизм выплаты «фиксированной премии» позволяет удерживать тех, кто не попал в топ рейтинга.

Для облегчения проведения расчетов был разработан автоматизированный инструмент расчета выплат (в т.ч. премиальных) на базе MS EXCEL. Таким образом стало возможно в кратчайшие сроки определять сумму выплат для каждого служащего в соответствии с имеющимся бюджетом управления и полученными результатами оценки.

Внедрение модели мотивации, основанной на ключевых показателях эффективности, проводится в несколько этапов:

- Информирование служащих о новой системе мотивации, ее аспектах и принципах. Информирование высших руководителей было проведено в рамках проведения встреч с сотрудниками, фасилитационной сессии, а также личных интервью.
- Проверка валидности инструмента расчета премий путем сравнения фактически выплаченных премий за апрель 2018 г. с смоделированными значениями. Отклонения результатов, полученных с помощью инструмента, составляли не более 2%, что говорит о состоятельности модели
- Проверка гипотезы перераспределения средств между группами служащих. Как видно из графиков, с помощью инструмента расчета премий было получено ожидаемое перераспределение средств: служащие группы А получают более значительные премии, доход служащих группы В средним остается без изменений, служащие группы С получают меньшие премии
- Проведение пилотной оценки руководителей согласно утвержденным ключевым показателям эффективности.

7. Ключевые предложения по внедрению системы управления эффективностью на государственной гражданской службе

7.1 Новая система управления эффективностью на государственной гражданской

Один из ключевых предлагаемых сценариев – проведение комплексных изменений в законодательстве, способствующих внедрению более совершенных систем мотивации, основанных на оценке эффективности и результативности государственных гражданских служащих. Данные изменения также призваны «сократить дистанцию» между организациями государственного сектора и бизнесом путем интеграции лучших бизнес-практик в государственные органы.

Предусмотренную законодательством РФ в настоящее время систему оценки эффективности и результативности гражданских служащих можно считать «усеченной», поскольку она выражается исключительно в закреплении в должностных регламентах и не связана с системой мотивации. Правовое регулирование вопросов оценки служащих по ключевым показателям эффективности и обеспечения взаимосвязи значений данных показателей с премированием служащих проработаны недостаточно. Существует ряд направлений совершенствования законодательства в данной сфере: начиная от принятия единого программного документа, определяющего концептуальные направления развития и совершенствования кадровой политики в сфере государственной службы, заканчивая документами, способствующими модернизации систем оценки (в т.ч. аттестации), оплаты труда, управления карьерой, нематериального стимулирования и культуры.

При внедрении новой системы управления на государственной гражданской службе, следует обращать особое внимание на комплексность и грамотность политики по проведению изменений, согласуясь с одной или несколькими научными моделями для достижения наилучшего результата.

7.2 Предложения по внедрению ценностно-ориентированного подхода в управлении на государственной гражданской службе

Ценностно-ориентированный подход на государственной гражданской службе является одним из мощных управленческих инструментов, позволяющих эффективно проводить изменения даже в условиях неопределенности за счет единой разделяемой всеми логики действий всеми сотрудниками организации.

Предлагается следующий алгоритм внедрения ценностно-ориентированного подхода в управлении для государственного органа. Для того, чтобы ценностно-ориентированное управление действительно способствовало решению текущих проблем конкретного государственного органа, таких как недостаточно высокая продуктивность, высокий уровень текучести кадров, проблемы коммуникации и др., модель ценностей должна быть адаптирована под его потребности и специфику. В связи с этим, в качестве первого и основополагающего этапа внедрения ценностно-ориентированного управления, предлагается диагностика организационной деятельности и организационного окружения. Следует ознакомиться с процессами конкретного государственного органа, его структурой, культурой, традициями, предметом деятельности и др. Далее следует определить цели ведения данного проекта, а также метрики измерения успеха. Так, для государственного органа, для которого характерна чрезмерная текучесть, подобной метрикой может стать ее снижение. Для государственного органа, который с трудом укладывается в зафиксированные законодательством сроки ответа на обращения граждан, подобной метрикой может стать увеличение скорости реакции на данные обращения. Для государственного органа, в котором ощущается «застой» и «отсутствие развития», подобной метрикой может стать количество реализованных инициатив сотрудников. Для государственного органа, где наблюдаются проблемы с исполнительской дисциплиной – Коэффициент исполнительской дисциплины (как объем выполненных задач/ общий объем задач) и т.д.

Следующим этапом внедрения ценностно-ориентированного управления на государственной гражданской службе является исследование состояния внутренней социальной среды организации, ее предрасположенности к внедрению ценностей.

Рекомендуема структура проекта по внедрению ценностей в государственном органе с точки зрения методологии состоит из нескольких блоков: диагностики с помощью интервью с руководителями и опроса сотрудников; внедрения с использованием фасилитационной сессии, интерионов, системных преобразований путем настройки HR-системы и проведения организационных изменений, создания внутреннего кодекса, KPI по ценностям, модели компетенций и др. Так, интервью и опросы сотрудников позволяют ответить на большинство упомянутых ранее вопросов (какие факторы являются мотивирующими для служащих данного государственного органа, какова текущая организационная культура, какие «проблемные» зоны можно

выделить и какие группы служащих наиболее остро испытывают недовольство по поводу наличия этих зон и др.), узнать мнения сотрудников по тем или иным аспектам деятельности государственного органа. Фасилитационная сессия и интерионы позволяют разработать подходы к решению тех или иных проблем, договориться о реализации проектов и мероприятий, создать единое видение проводимых изменений.

Для каждой из ценностей разрабатываются свои параметры оценки внедрения модели организационных ценностей. Далее разрабатываются ключевые определения и правила поведения, согласующихся с принятой моделью ценностей для различных групп государственных гражданских служащих. В особенности выделяются правила поведения для руководителей, как основных проводников изменений.

Важным этапом внедрения ценностно-ориентированного подхода является составление дорожной карты изменений в качестве основы для формирования графика реализации мер, соотносящихся с миссией и утверждёнными ценностями реформируемого государственного органа. Мероприятия рекомендуется группировать по блокам в соответствии с принятой моделью ценностей.

7.3 Предложения по внедрению системы работы с талантами на государственной гражданской службе

В рамках внедрения систем управления талантами в органах государственной власти, а также повышения эффективности внедрения таких систем, предлагается рассматривать следующий рекомендуемый подход к внедрению.

Перед запуском проекта по внедрению системы управления талантами необходимо оценить уровень зрелости данной функции в организации, в том числе если функция существует неформализованной. Рекомендуется придерживаться следующей последовательности внедрения:

- 1) Определение целей и задач, преследуемых организацией при внедрении функции работы с талантами,
- 2) Определение показателей достижения успешности внедрения функции, формирования графика достижения целевых показателей во временной перспективе,
- 3) Формирование детализированного описания процесса управления и работы с талантами,
- 4) Определение и подбор необходимых ресурсов для внедрения функции управления талантами (обеспечениями функцией квалифицированный персонал, финансирование, техническое обеспечение деятельности),

5) Формирование методологии работы в рамках функции управления талантами,

6) Разработка и внедрение инструментария работы в рамках функции,

7) Нормативное закрепление процесса, порядка и подхода к работе.

Рекомендуется отдельное внимание уделять организационному положению функции управления талантами в структуре управления персоналом. В качестве основных подходов рекомендуется применять следующие:

1) Формирование отдельных центров экспертизы по направлениям в рамках функции управления талантами (УТ),

2) Создание интегрированного центра экспертизы,

3) Создание интегрированного центра экспертизы с разнесёнными подфункциями.

Для обеспечения методологической системности работы с талантами по единым критериям предлагается внедрить следующий набор инструментов:

- Модель управленческих и личностно-деловых компетенций (едина для всех работников организации).

- Профили компетенций, сгруппированные по уровням типовых должностей специалистов и руководителей,

- Оптимальные и возможные траектории (маршруты) карьерного роста от профиля к профилю по ступеням профессионального и управленческого развития – маршруты вертикального и горизонтального перемещения работника в рамках функциональных блоков, построения карьеры с минимальными затратами на переобучение и минимальными производственными рисками для Организации, используемые при поиске наставников и при планировании временного замещения (например, на время отпуска).

В качестве единого связующего методологического элемента между всеми процессами в рамках функции «Управление талантами» рекомендуется утвердить систему регулярной оценки персонала. Для цели внедрения системы оценки предлагается утвердить единые критерии и утвердить систему инструментария для следующих процессов:

- планирование обучения (для развития компетенций);
- формирование Кадрового резерва и Экспертных сообществ;
- прием на работу и перемещении в должности.

В рамках процедур оценки при комплексной методологии работы с талантами предлагается использовать следующий инструментарий:

- Оценочные кейсы по компетенциям,
- Деловая оценочная игра,
- Индивидуальный ассессмент,
- Интервью по управленческим и корпоративным компетенциям,
- Комплексный тест,
- Личностные опросники,
- Центр оценки и его формы, центр развития,
- Оценка методом 360 градусов (и ее формы),
- Оценочное интервью по профилю профессионально-технических компетенций, функциональной модели деятельности,
- Оценочная конференция,
- Практические тесты по рабочим функциям,
- Теоретические тесты по рабочим функциям,
- Тест потенциала,
- Тест способностей,
- Тестирование по профилю профессионально-технических компетенций, функциональной модели деятельности.

7.4 Предложения по внедрению механизмов мотивации на государственной гражданской службе

Предлагается следующий алгоритм внедрения системы мотивации персонала, основанной на ключевых показателях эффективности на государственной гражданской службе. В связи с этим, в качестве первого и основополагающего этапа внедрения новой системы мотивации, предлагается диагностика организационной деятельности и организационного окружения. Далее, при необходимости, следует выделять однородные группы служащих, для которых будут применяться единые принципы оценки и премирования. Для служащих или групп служащих, для которых возможна количественная оценка эффективности их трудовой деятельности – внедрить количественные КПЭ. Далее следует разработать принципы взаимосвязи систем оценки и премирования, данные принципы обязательно должны быть максимально прозрачны и подробно донесены до служащих. После разработки новой

системы мотивации, следует в обязательном порядке верифицировать ее и, при необходимости, внести соответствующие правки. Важно обеспечить активное вовлечение всех основных стейкхолдеров проекта – как линейных сотрудников, так и высшего руководства компании. В обязательном порядке должна проводиться активная информационная политика, объяснение принципов и постулатов новой системы, целей и задач проекта и др. Следует провести обучение сотрудников, которые будут непосредственно отвечать за реализацию процессов оценки и премирования (руководителей, сотрудников отдела кадров в первую очередь). При наличии автоматизированных средств расчета дохода служащих и математических моделей, отвечающих за распределение средств, в обязательном порядке следует проверить их на «реальных данных», убедившись в надежности алгоритмов.

После верификации новой модели мотивации в государственном органе, рекомендуется провести пилотный проект оценки служащих, сообщить им о результатах, которые были бы получены, если бы новая модель мотивации была бы уже внедрена. Для снижения градуса недоверия к новой системе, следует проводить дополнительные встречи с сотрудниками, объясняя полученные результаты.

По итогам пилотного проекта, при необходимости, следует внести финальные коррективы. Кроме того, следует разработать нормативные документы, регламентирующие новую систему мотивации, обеспечить ознакомление с ними всех сотрудников. Также полезным будет разработка простых для восприятия электронных документов и презентаций, которые будут использоваться в рамках процесса адаптации новых сотрудников.

В качестве дальнейших шагов развития системы мотивации, основанной на ключевых показателях эффективности, можно выделить:

- Интеграцию результатов оценки в процессы обучения и развития государственных гражданских служащих (развивать лучших или, наоборот, «подтягивать» отстающих);
- Интеграцию в систему управления карьерой государственного органа (служащие, получающие стабильно высокие результаты оценки, могут быть включены в кадровый резерв или повышены в должности);
- Разработку нематериальных стимулов для сотрудников, демонстрирующих высокую результативность в рамках выполнения своих

должностных обязанностей (например, награды «сотрудник года», объявление личных благодарностей руководителя государственного органа) и др.

Таким образом, внедрение данной технологии подразумевает реформирование значительного блока кадровых процессов и способно оказывать комплексное положительное влияние как на деятельность конкретных государственных служащих, так и на систему государственных органов в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Семенов С.А., Апрелов Е.А. Мотивация государственных гражданских служащих в условиях менеджеральной модели государственного управления // Научное сообщество студентов XXI столетия. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. XVI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(16).- С. 2 -3.
2. Скопчев А.Н. Мотивационно – потребностная сфера в деятельности человека. – М., 2015.- С. 31.
3. Рогозин Д.М., Никулин А.М., Ипатова А.А. и др. Российский чиновник. Социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих / Под ред. Д.М. Рогозина. – М.: ФГБУН Институт социологии РАН, 2013.
4. Brewer G., Selden S., Facer R. Individual Conceptions of Public Service Motivation. Public Administration Review. 2000. Vol. 60. N. 3. P. 254–264.
5. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000– 2010). – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2013.
6. Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 7-32.
7. Оболонский А.В. Кризис административно-бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
8. Герасименко Д.А. Особенности мотивации труда государственных гражданских служащих // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2013. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-motivatsii-truda-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 05.10.2018).
9. Указ Президента РФ от 07.09.2010 N 1099 (ред. от 15.09.2018) "О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации" (вместе с "Положением о государственных наградах Российской Федерации", "Статутами орденов Российской Федерации, положениями о знаках отличия Российской Федерации, медалях Российской Федерации, почетных званиях Российской Федерации и т.д.).
10. Синягин Ю.В. Комплексная диагностика и оценка управленческого персонала: Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 68с.
11. Ш. Ричи, П. Мартин Управление мотивацией. М.: Юнити, 2004.

12. Синягин Ю.В. Ориентации в организационно-командном поведении и индивидуальные карьерные стратегии. – Акмеология, №1 2011, с.16-25.
13. Новгородская В.А. Личностный ресурс студентов вуза как детерминанта эффективного профессионального самоопределения: дис. канд. психол. наук:19.00.01/ Новгородская Вероника Александровна.- Сочи.- 2012.- 232 с.
14. Хазова С.А. Ментальные ресурсы субъекта в разные возрастные периоды. Диссертация на соискание ученой степени доктора психологических наук, 2012
15. Капрара Дж. Психология личности / Дж. Капрара, Д. Сервон; пер. с англ. – СПб.: Питер, 2003. – 640 с.
16. Бодров В.А. Профессиональное утомление: Фундаментальные и прикладные проблемы / В.А. Бодров. – М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2009. – 560 с
17. Толочёк В.А. Стили деятельности ресурсный подход. Издательство «Институт психологии РАН», 2015.
18. Татарко А. Социально-психологический капитал личности в поликультурном обществе. ФГБУН Институт психологии РАН, 2014
19. Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 1496 «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации».
20. Юрьева О.В. Профессиональная компетенция в сфере государственного и муниципального управления: социологический анализ: диссертация ... кандидата социологических наук: 22.00.08 / Юрьева Оксана Владимировна; [Место защиты: Казан. гос. технол. ун-т].- Казань, 2009.- 195 с.
21. Бодалев А.А. Личность и общение. Избранные труды. – М.: Педагогика, 1983. – 272 с. – С.10-14.
22. Вишневская Н.Л. Плахова Л.В. Профессиограмма как интегральная модель оценки пригодности персонала для обеспечения безопасности производства //Фундаментальные исследования. 2014. № 8 (часть 4). С. 801-805.
23. Батурин Н.А. Проблема оценивания и оценки в общей психологии // Вопросы психологии. 1989. № 2. С. 81 – 89.
24. Информация о проведении конкурса на включение в кадровый резерв министерства спорта Нижегородской области // Правительство Нижегородской

области [Электронный ресурс] URL: <https://www.government-nnov.ru/?id=206759>
(Дата обращения: 11.05.2018)

25. Приложение к приказу министерства спорта, туризма и молодежной политики Красноярского края от 11.04.2011 № 52п // Методика проведения конкурса в кадровый резерв и на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в министерстве спорта, туризма и молодежной политики Красноярского края [Электронный ресурс] URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwiRqKajjfPaAhUkDJoKHYayBWwQFghYMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.krskstate.ru%2Fdownload.php%3Ffilename%3D%2Fdat%2Fbin%2Fdocs_attach%2F7017_pr.doc&usg=AOvVaw3IKARjyV75wn8qfa8DjYwZ (Дата обращения: 11.05.2018)

26. Информация о конкурсе на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение в кадровый резерв государственной жилищной инспекции Нижегородской области // Правительство Нижегородской области [Электронный ресурс] URL: <https://www.government-nnov.ru/?id=207155> (Дата обращения: 11.05.2018)

27. Приказ от 30.11.2017 № 090-619-п «О конкурсной комиссии по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и формирование кадрового резерва в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства ...» // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства области [Электронный ресурс]

28. Edward P. Lazear, 1995. Personnel Economics, MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262121883, December.

29. Современные кадровые технологии на государственной гражданской службе: монография / Ю.Ю. Антропова, Г.А. Банных, Е.И. Васильева, Л.И. Воронина, Т.Е. Зерчанинова, С.Н. Костина, А.В. Ручкин / под общ. ред. проф. Ю.Ю. Антроповой, доц. Л. И. Ворониной; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. — 172 с.

30. Объявление Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока объявляет конкурс на формирование кадрового резерва для замещения вакантной должности федеральной государственной гражданской служб [Электронный ресурс] URL:

https://minvr.ru/upload/iblock/ee2/vac_noryondpvyfi_04_02_2013.pdf (Дата обращения: 11.05.2018)

31. Магура М.И. Поиск и отбор персонала / М.И. Магура. – М.: ООО Журнал Управление персоналом, 2003. – 304 с.