

УДК 331.1;331.2

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА РУБЕЖОМ\*

*Жигун Леонид Александрович, д-р экон. наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова; профессор кафедры «Управление персоналом и психология» Финансового университета, Москва, Россия  
manpseu@yandex.ru*

*Рязанцева Маргарита Васильевна, канд. техн. наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доцент кафедры «Управление персоналом и психология» Финансового университета, Москва, Россия  
mriaz@yandex.ru*

Проводимая в современном мире модернизация национальных государственных органов затрудняется тем, что сосредоточена на полностью управляемых факторах внешней мотивации — власти, деньгах и льготах, оставляя вне своего внимания проблему того, что сами чиновники не имеют внутренней мотивации к общественному благу. Цели работы — выявление положений обоснования истинности теоретико-методологических основ мотивации государственных служащих на примере зарубежных исследований и определение направления вектора в их развитии. Результатом исследования является раскрытие содержания анализируемых основ и установление направления их развития. Применение выявленных закономерностей способствует разработке эффективных отечественных механизмов мотивации государственных служащих.

**Ключевые слова:** государственные служащие; мотивация; общественное благо; самодетерминация; удовлетворенность, личность.

## Theoretical and Methodological Principles of Public Employee Motivation Abroad

*Zhigun Leonid A., ScD (Economics), full professor, Honored Worker of Higher Vocational Education of the Russian Federation, professor of the State and Municipal Management Department, Plekhanov Russian Economic University; professor of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University, Moscow, Russia  
manpseu@yandex.ru*

*Ryazantseva Margarita V., PhD (Engineering), associate professor, Honored Worker of Higher Vocational Education of the Russian Federation, associate professor of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University, Moscow, Russia  
mriaz@yandex.ru*

The modernization of national government bodies currently carried out in the world is hampered by the fact that it focuses on fully controllable factors of external motivation such as power, money and benefits and ignores the problem

\* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2017 г.

that officials themselves do not have internal motivation for the public good. The purposes of the work were to identify the grounds for validating the theoretical and methodological principles of public employees' motivation based on foreign research findings and determine their development vector. In the course of the research, the above principles were subjected to a thorough analysis and their development trend established. The application of the identified regularities might help in the development of effective domestic mechanisms for motivating public employees.

**Keywords:** public employees; motivation; public good; self-determination; satisfaction; individual.

Управление эффективностью ни в корпоративном, ни в публичных секторах деятельности немисливо без мотивации — поддержания целесообразного общественного, личного и организационного поведения участвующих в ней должностных лиц, гражданских и государственных служащих. По большому счету от того, насколько гражданские и государственные служащие привержены в своем мотивационном поведении ценностям, принципам, целям и задачам публичных секторов (например, инновации, конкурентоспособности), зависит бюджетная, денежно-кредитная, финансовая, структурно-динамическая, ресурсная, экономическая, социальная и институциональная эффективность достижения парето-улучшений при наличии провалов, возникающих в корпоративных секторах распределения общественных ресурсов, общего роста общественного блага и его справедливого перераспределения. Тем самым уяснение особенностей теоретико-методологических основ мотивации государственных служащих в разных странах создает предпосылки улучшения взаимосвязанного управления эффективностью в корпоративном и публичном секторах экономики посредством обеспечения заданного поведения в них штатных работников и должностных лиц.

### От теории общественного выбора к агентской теории мотивации государственных служащих

Большинство зарубежных исследований в области мотивации государственных служащих (далее — МГС) посвящены общим аспектам проблем удовлетворенности трудом. Поиск взаимосвязи удовлетворенности работой и производственных результатов служил предметом исследования в 1930-е гг. в ходе всемирно из-

вестных «Хоторнских экспериментов», а также в сравнительно недавних исследованиях Джаджа, Сорезена и др. (2001) [1]. Главный результат большинства исследований — это утверждение, что удовлетворенность работой — один из наиболее важных факторов достижения хороших производственных результатов (*Petty & Cascioppo*, 1984) [2]. При этом в многочисленных исследованиях неоднократно отмечалось, что удовлетворенность работой является важным условием, которое оказывает значительное влияние на изменение уровня мотивации работников («*the workers' turnover intentions*») (*Tett & Meyer*, 1993) [3]. Однако упомянутые выше исследования не давали ответа на вопрос: что вызывает чувство удовлетворенности у государственных служащих?

Первое исследование, в результате которого был введен термин «мотивация государственных служащих», было осуществлено американскими учеными Перри и Уайзом в 1990 г., определившими мотивацию в государственной службе как «предрасположенность человека к реакции на мотивы, основанные главным образом или исключительно на миссии самих государственных органов» [4]. В настоящее время получено много эмпирических доказательств существования данного вида мотивации, что подтверждено рядом исследований (*Brewer & Selden*, 1998; *Perry*, 1996; *Perry & Wise*, 1990; *Wamsley & Wolf*, 1990) [5].

Концепция МГС возникла в ответ на критику в отношении ограниченности распространенной в то время теории общественного выбора, называемой также теорией рационального выбора, появившейся в 1940-х гг. и исходившей из того, что в сфере власти и принятия решений по поводу общих благ человек ведет себя так же рационально, как и в экономической жизни [6].

Фредериксон и Харт (*Frederickson и Hart*, 2008), проводя исследование среди государственных

служащих администрации США, отметили, что «в администрации США пытались слепо и безоглядно основываться на системе ценностей, используемых в управлении бизнесом» [6, с. 4; 26]. На смену доминировавшей теории общественного выбора пришло понимание важности этики государственной службы при мотивации деятельности работников в бюрократических организациях. Общеизвестно, что в государственном и некоммерческих секторах преобладают чувства ответственности и честности. Однако от государственных служащих ожидается более высокой мотивированности на удовлетворение общественных потребностей, а не своих собственных интересов [6, с. 14], что в начале 1990-х гг. в секторах общественных услуг привело к возникновению идеи «нового публичного управления» (*NPM*), вытеснив теорию общественного выбора и заменив ее на агентскую теорию. В мотивации деятельности государственных служащих стала более заметной роль чувств национальной цели и общественного блага. Однако эти внутренние мотивы слишком часто разрушались потому, что теория *NPM* взяла из теории принципала-агента ошибочную идею о том, что мотивация государственных должностных лиц согласуется с присущей частному сектору целью максимизации экономической отдачи [7, с. 2–3].

---

***Уяснение особенностей теоретико-методологических основ мотивации государственных служащих в разных странах создает предпосылки улучшения взаимосвязанного управления эффективностью в корпоративном и публичном секторах***

---

В целом отход в исследованиях от теории общественного выбора показывает, что государственные служащие более склонны выполнять свою работу, когда у них есть четко понятые и сложные задачи, которые, по их мнению, важны и достижимы.

### **Теория мотивации целью Райта**

В общем ряду теорий МГС представляет интерес исследование Б. Э. Райта, в котором проблема МГС разрешается посредством использования теории мотивации целью. Эту идею развили Э. Локк и Г. П. Лэтем (1990, 2002) в теории мотивации целеполаганием [8]. Использованный ими подход позволил предложить теоретическую модель, объясняющую потенциальные последствия важности организационной миссии для мотивации работы государственных служащих, предполагая, что важность их пребывания на службе государству повышает ее значимость, что в свою очередь усиливает мотивацию. Они использовали эту модель для эмпирического тестирования связи между важностью организационной миссии и мотивацией работы служащих, которая часто утверждается в литературе по государственному управлению, но редко проверяется [9].

Согласно концептуальной модели Э. Локка и Г. П. Лэтема в их исследовании проверялись восемь статистических гипотез. Выполненное ими исследование расширило понимание мотивации и эффективности работы служащих в государственном секторе, поскольку в ходе его проведения были переосмыслены ранее проведенные исследования мотивации в государственной службе с позиции психологической концептуальной основы теории целей. В конечном счете исследователи поняли, каким образом ценности государственного служащего влияют на его поведение. Результаты эмпирического исследования подтвердили возможность использования теорий целей и целеполагания в качестве теоретической основы для понимания не только отдельного, но и взаимосвязанного вклада задач и характеристик миссии организации в мотивацию работы и результативность деятельности служащих, работающих в государственном секторе. Главный результат исследования — государственные служащие более склонны выполнять свою работу, когда у них есть четко понятые и сложные задачи, которые, по их мнению, важны и достижимы [9].

Выводы, которые можно сделать на основе исследований Э. Локка и Г. П. Лэтема, следующие. Во-первых, государственные служащие имеют

высокий уровень трудовой мотивации. Во-вторых, степень валентности миссии и внешних вознаграждений, которые получают на работе государственные служащие, соответствует их ожиданиям относительно вероятной доступности внутренних и внешних вознаграждений в государственном секторе. Государственные служащие придают большое значение целям своей организации, одновременно отмечая относительно более низкие уровни внешних вознаграждений, причем последняя мера немного ниже средней точки шкалы.

Полученные выводы подтверждают значимость компонентов цели (конкретность и трудность работ) и самоотдачи (важность работ и повышение самооценки) в понимании мотивации работы служащих в общественном секторе.

### Мотивация удовлетворенностью работой в госслужбе по Л. Брайту

Заслуживают отдельного упоминания результаты исследования американского ученого Л. Брайта (2008), который обнаружил, что мотивация в государственной службе (*public service motivation, PSM*) оказывает существенное положительное влияние на удовлетворенность работой государственных служащих в США [10]. Несмотря на то, что для изучения МГС были использованы четыре внутренних фактора: «самопожертвование», «сострадание», «интерес к общественным потребностям» и «возможность участия в разработке государственной политики» из модели Перри и Вис (1990) [10, с. 155], в указанном исследовании не рассматривались внешние факторы мотивации.

В концептуальной модели Л. Брайта применены следующие переменные, отражающие степень соответствия систем ценностей целям работника и организации.

F1 — «Мои ценности и цели очень похожи на ценности и цели моей организации»;

F2 — «Мне не очень нравится культура моей организации (R)»;

F3 — «Я чувствую сильное чувство принадлежности к моей организации»;

F4 — «Для меня важна эта организация».

Выполненное исследование подтвердило, что *PSM* приносит выгоды государственным орга-

низациям только тогда, когда она способствует росту соответствия *P-O* (*Person-Organization Fit*).

В случае если государственные служащие имеют высокий уровень мотивации в государственной службе (*PSM*) и они соответствуют характеристикам (целям, ценностям) государственных организаций, у них наблюдаются высокий уровень удовлетворенности работой и слабое желание сменить работу. Однако *PSM* не может гарантировать идеальное соответствие между государственными служащими и конкретными государственными организациями, а также не может гарантировать соответствующие уровни удовлетворенности работой и намерения сменить работу.

---

**Отход в исследованиях от теории общественного выбора показывает, что государственные служащие более склонны выполнять свою работу, когда у них есть четко понятые и сложные задачи, которые, по их мнению, важны и достижимы**

---

Важный вывод из исследования Л. Брайта состоит в том, что уровень *PSM* действительно отличается от уровня удовлетворенности работой и намерения сменить работу государственных служащими. Вместе с тем проект выполненного исследования не позволил выявить причинно-следственные связи переменных и не дал четкой информации о точном направлении отношений между ними.

### Мотивация государственных служащих на основе теории самодетерминации

Одной из современных теорий, широко используемой в исследованиях трудовой мотивации, является теория самодетерминации (*Self-Determination Theory, SDT*), сформулированная немецкими учеными М. Ганье и Э.Л. Деси (2005) [11]. Эта теория объясняет не только внутреннюю мотивацию работы, подразумевая, что

Национальные отличия в мотивационном поведении государственных служащих, балл

Страна	Дистанция от власти	Избегание неопределенности	Соотношение индивидуализма и коллективизма	Соотношение мужественности и женственности	Конфуцианский динамизм
США	40	46	91	62	29
КНР	80	20	50	60	118
Россия	95	50	40	90	10

Источник: [6, с. 154].

государственный служащий прилагает усилия к выполнению своей работе из-за личных мотивов, например из-за того, что он испытывает к ней интерес. В ней также рассматривается влияние различных типов внешней мотивации на результаты работы. Факторы внутренней и внешней мотивации (социальные, материальные, интроецированные, интегрированные и идентифицированные) подразделены на две группы: автономные и регулируемые [11, с. 335].

Более контролируемые мотивы, базирующиеся на внешних вознаграждениях, приводят к плохим результатам работы [11, с. 352]. Следуя *SDT*, при изучении детерминант удовлетворенностью работой государственных служащих с точки зрения мотивации также необходимо рассматривать внешнее влияние. При этом различные типы внешней мотивации влияют на удовлетворенность работой разными способами в зависимости от имеющейся степени автономии в работе.

Основываясь на теоретическом предположении Ганье и Деси в 2005 г., что мотивация работы варьируется в зависимости от континуума автономии [11, с. 334], были выбраны пункты из шкалы полномасштабной рабочей мотивации для использования в целях выяснения различных видов мотивации труда среди государственных служащих в рамках обследования девяти стран (Ганье и др. 2014) [12]. Исходными пунктами для шкалы полномасштабной рабочей мотивации стали внутренняя мотивация, идентифицированная, интроецированная, ма-

териальная и социально регулируемая внешняя мотивация. В нее не включили интегрированную мотивацию, аргументируя тем, что она не будет статистически отделена от внутренней и идентифицированной мотивации, а также не добавит «никаких видимых значений» [12, с. 35].

Из многомерной шкалы Ганье были взяты 16 показателей: веселье на работе, интерес, возбуждение (внутренняя мотивация), выравнивание усилий с личными ценностями, личная значимость, личностная важность (выявление), доказательство к себе лично, чувство гордости, плохого, стыда (интроецированного), уважения, одобрения, уклонения от критики (социально регулируемое внешнее), финансовые вознаграждения, гарантии занятости / продвижения по службе. Два последних пункта были изменены, как не совсем применимые к государственным служащим Германии [12].

Были опрошены 215 работников государственного сектора: около 43% работали в бюджетной сфере, а остальные 57% являлись государственными служащими [12].

Использование *t*-критерия не позволило выявить статистически значимых различий в пользу того, что государственные служащие, как правило, более автономно мотивированы, чем работники бюджетной сферы. По ряду показателей было также установлено, что государственные служащие из Детмольда оказались более мотивированы автономно, в то время как мотивация работников бюджетной сферы была более подвержена внешнему регулированию.

### Особенности трудовой мотивации государственных служащих в странах Азии

В исследовании Цзин Гао была поставлена задача изучить особенности МГС некоторых государств Восточной Азии с учетом существующих там культурных конфуцианских традиций и сравнить их с западными концепциями [6]. В нем были сформулированы следующие вопросы: является ли мотивация государственных служащих актуальной в Восточной Азии; в какой степени культуры Восточной Азии отражаются на мотивации в государственной службе; влияют ли национальные аспекты на степень мотивации в государственной службе? Особое внимание было уделено влиянию национального контекста на мотивацию государственной службы в странах Восточной Азии, где преобладает влияние конфуцианства [6, с. V].

Эмпирическое исследование охватывало три страны Восточной Азии (Япония, Тайвань и Южная Корея). Данные по ним взяты из модуля *Work Orientations III* Международной программы социологических исследований за 2005 г. Охват в региональной выборке составил 2130 респондентов из этих трех стран [6, с. 77].

Анализ показал, что в этих странах мотивация государственных служащих играет важную роль и позволяет повышать привлекательность государственной службы в отличие от других сфер и профессий. В странах Восточной Азии поведение государственных и негосударственных служащих различается. Государственные служащие более склонны рассматривать внутренние мотивы (поскольку работа помогает другим людям, и работа полезна для общества) как «очень важные», в то время как внешние мотивации, такие как высокие доходы, не так важны для них, в отличие от работников негосударственной сферы. Следовательно, этот вывод отчасти схож с выводом Ганье [12].

Опираясь на теорию Г. Хофстеде, Гао Цзин приводит данные из которых следуют национальные отличия в мотивационном поведении государственных служащих (таблица).

В частности, из представленных в таблице данных следует, что в России наблюдаются самые высокие уровни по дистанцированию от власти (95%) и по соотношению мужественности и жен-

ственности (90%). Первое заключается в слабой амбициозности с терпимостью к неравенству распределения власти, а второе указывает на доминирование материальной мотивации и настойчивости (уверенности) в следовании ей.

По мотивированности к определенности-неопределенности заданий и результатам трудовой деятельности россияне в равной мере (50%) готовы к рискам и поддержанию регламентного порядка, к карьерному росту и к работе на одном и том же рабочем месте.

Вместе с тем российские служащие менее мотивированы на индивидуалистический труд (40%). На них существенно влияет мотив к труду в группе и, следовательно, разделению его результатов с коллегами и снижению личной ответственности.

Мотивация по конфуцианскому динамизму у россиян самая низкая (10%). Она характеризует слабую мотивированность россиян на участие в проектах, ориентированных на будущее и низкую корпоративную приверженность.

Исследование Цзин Гао показало, что в конфуцианских обществах имеет значение такой внешний фактор, как «гарантия занятости», — государственные служащие в Восточной Азии действительно более высоко оценивали этот фактор. Также было подтверждено значение такого внутреннего фактора мотивации, как «полезность для общества», что согласуется с принципами традиционной конфуцианской бюрократии, в которой служение миру рассматривается как главнейшая обязанность. Однако в этом кросс-национальном исследовании все же не удалось выявить влияние национальных политических или институциональных факторов на уровень МГС, как в подобном исследовании Хьюстона (2014). Во всех трех рассмотренных странах поддерживаются демократические ценности и осуществляются процессы демократизации и децентрализации [6, с. 42].

### Выводы

Выполненное исследование теоретико-методологических основ пяти распространенных за рубежом теорий МГС показало, что они представлены разными подходами, которые эволюционировали от объяснения мотивации эгоцентрично-индивидуалистической сущностью служащего, руководимого принципом рациональ-

ного выбора (по аналогии с теорией «человека экономического») под влиянием институционализма к социально-антагонистическому принципу принципал-агента. Ему на смену пришла теория объяснения мотивационного поведения государственного служащего через его причастность к общеорганизационной деятельности посредством проецирования на него принципа целеполагания. К этому типу теории относятся теория мотивации оплатой по результатам, бюрократическая модель мотивирования и модель делать больше с меньшими затратами. Развитие транснациональных отношений инициировало формирование основ, объясняющих различия мотивации государственных служащих национально-культурными факторами. Новым эта-

пом теоретико-методологических основ стала их гуманизация в том числе посредством теории самодетерминации, где наряду с объяснением поведения государственного служащего факторами внешней мотивации, введены факторы личностного (внутреннего) восприятия организационной среды, приводящие к разным характеристиками удовлетворенности, переводя субъект-объектное отношение к мотивации государственного служащего в субъект-субъектное. К этому типу теории принадлежит также теория взаимосвязи личностных черт и мотивов государственных служащих с организационной эффективностью. Разработка отечественных механизмов МГС должна опираться на достижения теоретических разработок за рубежом.

### ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Judge T.A., Thoresen C.J., Bono J.E., & Patton G.K. (2001). The job satisfaction-job performance relationship: A qualitative and quantitative review. *Psychological Bulletin*, 127(3): 376–407.
2. John T. Cacioppo and Richard E. Petty (1984), The Elaboration Likelihood Model of Persuasion, in *NA – Advances in Consumer Research Volume 11*, eds. Thomas C. Kinnear, Provo, UT: Association for Consumer Research, pp. 673–675.
3. Natalie Klauser (2016). Public Sector Motivation in Germany. Bachelor Thesis (s1605739). University of Twente Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Date of Presentation: 30th June 2016, 58 p.
4. Perry J. L., & Wise L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, pp. 367–373.
5. Ms. Rahat-ul-Ain, Dr. NasiraJadoon, Dr. ZafarIqbalJadoon, Ms. Zahara Paul. Public Service Motivation and the Big Five Personalty Traits: The Case of Provincial Services of Pakistan // *Journal of Research (Humanities)*, 2015, vol. LI Jan, pp. 91–114.
6. Jin Gao (2015). Public Service Motivation: A Cross-National Examination of East Asian Countries, 160 p.
7. From New Public Management to New Public Passion. Restoring the intrinsic motivation of public officials. 2015 UNDP Global Centre for Public Service Excellence. URL: [www.undp.org/publicservice](http://www.undp.org/publicservice) (accessed: 14.07.2017).
8. Goal Setting Theory Overview. Work Attitudes and Job Motivation Home – Kayla Weaver (FA16002). URL: <https://wikispaces.psu.edu/display/PSYCH484/6.+Goal+Setting+Theory> (accessed: 29.05.2017).
9. Bradley E. Wright. Public Service and Motivation: Does Mission Matter? *Public Administration Review*. January – February. 2007, pp. 54–64.
10. Bright L. Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees? // *The American Review of Public Administration Volume 38 Number 2*. June 2008. Pp. 149–166. DOI: 10.1177/0275074008317248. URL: <http://arp.sagepub.com/content/38/2/149>.
11. Self-Determination Theory and Work Motivation Author(s): Marylène Gagné and Edward L. Deci Source: *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, No. 4 (Jun., 2005).
12. Gagné M. Forest J., Vansteenkiste M. et al. (2014) The multidimensional work motivation scale: Validation evidence in seven languages and nine countries, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 24, No. 2, pp. 1–19.