

Почему они уходят: анализ причин смены места работы государственными служащими в Беларуси

- Полина Макарова
- Светлана Кулеш
- Наталья Рябова

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| АННОТАЦИЯ | 3 |
| АВТОРЫ | 3 |
| ВВЕДЕНИЕ | 4 |
| МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ | 5 |
| ПОЧЕМУ ВАЖНО ИССЛЕДОВАТЬ ПРИЧИНЫ, ПО КОТОРЫМ ГОССЛУЖАЩИЕ МЕНЯЮТ МЕСТО РАБОТЫ? | 6 |
| ФОКУС-ГРУППА | 8 |
| АНАЛИЗ ИНТЕРВЬЮ | 11 |
| ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ | 26 |
| УСЛОВИЯ ВОЗМОЖНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ НА ГОССЛУЖБУ | 29 |
| ВЫВОДЫ | 30 |
| РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ ВЛАСТИ, ЗАНИМАЮЩИМСЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ | 31 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 1 | 32 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 2 | 34 |

АННОТАЦИЯ

В работе анализируются причины смены места работы государственными служащими, а также другие аспекты государственной службы: управление кадрами, профессиональное развитие, и перспективы возвращения госслужащих, ранее покинувших государственную службу.

АВТОРЫ

Полина Макарова

Приглашенный эксперт VIPART, специалист в области публичного администрирования и реформы госслужбы. Магистр публичного администрирования

Светлана Кулеш

Координатор исследований VIPART, кандидат социологических наук, доцент

Наталья Рябова

Директор SYMPA/VIPART. Философ, социолог, магистр бизнес-администрирования

ВВЕДЕНИЕ

Изучение причин, по которым покидают свою работу - и госслужбу в целом - государственные служащие, имеет особое значение. Во-первых, речь идёт об эффективном расходовании государственных средств и оптимизации процесса найма таким образом, что на госслужбу приходили (и оставались работать) мотивированные и продуктивные сотрудники. Во-вторых, государственные органы и организации, образующие государственный аппарат, зачастую отличаются сходной организационной культурой, системой мотивации персонала и управленческими практиками. В тех случаях, когда сочетание этих факторов негативно влияет на желание мотивированных и квалифицированных сотрудников работать в государственном аппарате, снижается эффективность работы всей системы госуправления. Это приводит к тому, что функции государства выполняются ненадлежащим образом. В-третьих, зачастую негативный имидж государства как нанимателя не позволяет талантливой молодёжи, мотивированной на общественно значимую деятельность, рассматривать госслужбу в качестве потенциально привлекательного места работы.

Даже в демократических государствах совокупность вышеперечисленных факторов может приводить к тому, что долгосрочное планирование кадровой работы становится затруднительным, а вакантные руководящие должности занимают со временем сотрудники с не самым высоким уровнем профессионализма и мотивации.

Надо также принимать во внимание и общую социально-демографическую ситуацию в Беларуси и сокращение трудоспособного населения. По прогнозам аналитиков исследовательского центра BEROC¹, в течение ближайшего десятилетия доля населения в возрасте от 20 до 64 лет снизится более чем на полмиллиона (или более чем на 10%). Демографические проблемы будут требовать от правительства Беларуси эффективного использования трудовых ресурсов, а параллельно усилится конкуренция работодателей за профессиональных и мотивированных сотрудников. Конкуренцию будет стимулировать не только уменьшение количества трудоспособного населения как такового, но и расширение возможностей трудоустройства за пределами страны, включая как трудовую миграцию, так и возможность удаленной работы без переезда из страны. В такой ситуации государственная служба вынуждена будет конкурировать за человеческие ресурсы не только с другими секторами белорусской экономики, но и с экономиками других стран. Таким образом, исследуя причины, по которым сотрудники покидают государственную службу в Беларуси, мы сможем идентифицировать условия, при которых отток госслужащих снизится, и этот вариант трудоустройства станет более конкурентоспособным.

В начале работы мы рассматриваем основные причины ухода с государственной службы, обобщенные по итогам интервью. Затем анализируем ответы респондентов, касающиеся профессионального развития, а также условий, на которых респонденты были бы готовы вернуться на государственную службу. В заключении мы даем несколько рекомендаций, выполнение которых, по нашему мнению, помогло бы повысить привлекательность и конкурентоспособность государственной службы и способствовало бы удержанию квалифицированных кадров.

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

В ходе проведения исследования были использованы два качественных метода сбора данных:

- фокус-группа с участием десяти человек, которые по собственному желанию покинули государственную службу не более чем пять лет назад¹;
- полуструктурированные интервью с бывшими госслужащими, по собственному желанию ушедшими из государственных структур не более пяти лет назад. В интервью принял участие 21 респондент.

В фокус-группе принимали участие лица с опытом работы в госструктурах разного уровня - от министерств и государственных комитетов до организаций районного подчинения.

По итогам фокус-группы нам удалось выявить своего рода «болевые точки» - темы, которые вызывали наиболее острые и оживленные дискуссии, на основании которых была составлена анкета для полуструктурированного интервью.

Выборка респондентов для проведения интервью формировалась смешанным способом. На первом этапе мы пригласили девять бывших госслужащих из числа знакомых, которые не принимали участие в фокус-группе. Контакты остальных 12 участников были получены от социологической компании «MIA Research», которая отобрала респондентов по следующими критериям: уход с госслужбы в течение последних пяти лет и профессиональный стаж от двух лет. По месту жительства 4 респондента проживают в Минске и 8 человек в регионах.

Среди 21 респондента было 9 мужчин и 12 женщин. Стаж работы опрошенных оказался в диапазоне от 1 года до 35 лет. Респонденты занимали позиции от заместителя министра до сотрудника отдела сельского хозяйства в районной администрации. Восемь респондентов имели опыт работы исключительно в региональных органах власти, и ещё двое работали как в региональных администрациях, так и в центральных органах власти.

Все опрошенные за время своего пребывания на государственной службе продвигались по карьерной лестнице, за исключением двух случаев (в первом случае движение было «горизонтальным» - сходные должности в различных организациях, во втором - респондент оставался на одной и той же должности на протяжении всего времени работы в госоргане).

Все респонденты (кроме одного) заявили, что ушли с государственной службы по собственному желанию. В одном случае респондент был сокращен.

¹ Такой срок, как нам видится, позволяет респондентам сохранять более или менее отчетливые воспоминания об условиях работы на госслужбе, а также о причинах и обстоятельства своего ухода

Мы исключили из предложенного нам пула респондентов бывших сотрудников силовых ведомств, с учетом того, что их условия работы, система мотивации и управления персоналом в организации заметно отличаются от «гражданских» должностей.

Десять интервью были проведены по телефону, остальные - лично интервьюерами.

Используемая методология приводит к некоторым ограничениям. Во-первых, в силу отсутствия количественных данных мы не можем экстраполировать полученные результаты на всех государственных служащих, но лишь говорить о качественной составляющей, трендах и тенденциях. Во-вторых, данное исследование также не охватывает тех людей, кто хочет уйти с госслужбы (может быть, по тем же причинам и мотивам), но не уходит по разным причинам. Мы рассматриваем данное исследование как описание случая (case study) причин ухода с госслужбы. Перспективным направлением дальнейших исследований мог бы стать более масштабный опрос, однако в настоящее время его проведение не представляется возможным в силу политизированности госслужбы и чувствительности темы.

ПОЧЕМУ ВАЖНО ИССЛЕДОВАТЬ ПРИЧИНЫ, ПО КОТОРЫМ ГОССЛУЖАЩИЕ МЕНЯЮТ МЕСТО РАБОТЫ?

Проблематика смены места работы работающих по найму сотрудников широко изучается последние несколько десятилетий. Очевидно, что добровольное увольнение сотрудников несет как отрицательные, так и положительные последствия для организации. Отрицательные последствия включают как исчислимые потери, такие, как затраты на поиск, найм и обучение нового сотрудника, потеря продуктивности в начальный период занятости нового сотрудника, так и неисчислимые - например, нарушение устойчивости командной работы, побуждение других сотрудников последовать примеру уволившегося, увеличение рабочей нагрузки на оставшихся членов команды и пр..ⁱⁱ Положительные последствия могут включать в себя разрешение конфликтов, улучшение обстановки в команде, повышение продуктивности как следствие ухода сотрудников с низкой продуктивностью и т.д.

Проблема удержания сотрудников на государственной службе тесно связана с вопросом мотивации. С одной стороны, найм квалифицированного, но не мотивированного к работе на госслужбе сотрудника рано или поздно приведет к добровольному увольнению. С другой стороны, отбор по мотивации к общественно значимой деятельностиⁱⁱⁱ может привести к решению об уходе с госслужбы, если сотрудник не получит возможность реализации своих идейных установок.

Можно предположить, что госслужащие - как и любые наемные работники - могут принять решение о смене места работы по совокупности причин, среди которых присутствуют как негативные (стресс, плохое отношение со стороны руководства, неудовлетворённость заработной платой и т.д.), так и позитивные (желание взяться за более амбициозный проект, испытать себя в новой сфере). В некоторых случаях уход с госслужбы является следствием общих изменений в жизненной ситуации (переезд в другой город/страну, болезнь, необходимость ухода за детьми/близкими и пр.).

Ещё в 2001 году в странах ОЭСР был запущен проект “Правительство как конкурентоспособный работодатель” (Competitive Public Employer).^{iv} Причинами запуска данного проекта стало признание наличия в этих странах проблем в сфере найма и удержания сотрудников на госслужбе, и прогноз относительно ухудшения ситуации в течение ближайших десяти лет. Уже на первом этапе проекта были идентифицированы несколько общих для стран ОЭСР причин, снижающих привлекательность государства как нанимателя (особенно для молодежи). Одной из основных проблем стало то, что государство не воспринималось как конкурентоспособный наниматель по сравнению с частным сектором. Среди причин непривлекательности государства в качестве нанимателя назывались следующие:

- Низкий уровень заработной платы и то, что размер оплаты труда не зависит от индивидуальных результатов работы. Было выявлено, что молодые люди гораздо более позитивно оценивают такие системы оплаты, где есть зависимость от индивидуальных или командных результатов;
- Не привлекательный имидж государственной службы. Государственная служба и госсектор в целом воспринимались как “скучный, забюрократизированный, устаревший, малопrestiжный”. Также, уровень доверия граждан к правительству во многих странах снизился, что негативно отразилось на его имидже как работодателя (ОЭСР, 2001);
- Медленное продвижение по службе, которое основано на выслуге лет, а не на индивидуальных достижениях;
- Государственные органы и организации не предпринимают усилий, чтобы привлечь студентов и выпускников, как это делают частные компании;
- Изменения в отношении к работе и, в целом, восприятию занятости представителями нового поколения сотрудников - молодые сотрудники все больше ожидают индивидуализированных условий труда, которые могут выражаться в описании профессиональных обязанностей, гибком рабочем графике, перспективах развития, заработной плате и т.д.;
- Недостаточно понятные карьерные перспективы;
- Профессиональное развитие, которому уделяется недостаточное внимание в государственных организациях по сравнению с частными.

Уже в начале 2000-х правительства стран ОЭСР начали разработку стратегий, направленных на повышение конкурентоспособности государства как нанимателя. В отчете указывается четыре основных направления данной работы:

- Повышение доверия к правительству и улучшение имиджа государственного сектора;
- Реформирование систем управления человеческими ресурсами;

- Улучшение условий труда;
- Повышение профессионализма в системе государственной службы.

Как мы видим, предлагавшиеся направления изменений не затрагивают исключительно условия работы на государственной службе (или в госсекторе в целом), они также направлены на улучшение взаимоотношения между гражданами и властями. Одна из рекомендаций, которую делают авторы отчёта, заключается в широком использовании опросов различных групп населения -- госслужащих, выпускников университетов, сотрудников частных предприятий, граждан в целом -- для мониторинга таких аспектов как престиж госслужбы, привлекательность условий труда, удовлетворенность условиями работы и так далее. В соседних с Беларусью странах такая работа уже ведется.

Например, в 2005 году Институт социологии Российской академии наук (РАН) провёл два исследования - массовый и экспертный опросы, в которых были вопросы о восприятии госслужбы обществом и самими госслужащими, а также о факторах, привлекающих на работу на госслужбе молодежь.^v В частности, в то время 23,8% жителей России говорили о том, что хотели бы лично работать государственными служащими в системе управления при том, что 30,3% не хотели бы этого ни при каких условиях. Наиболее активно желали стать госслужащими самые молодые - 36,5%. Респонденты в первую очередь отмечали материальные аспекты госслужбы, включая льготы, стабильность места работы и заработка, возможность делать карьеру.

В Украине в 2018 году был запущен проект Civil Service Feedback Loop Initiative, в ходе которого планируется опросить госслужащих об управленческих практиках (таких, как автономность принятия решений, удовлетворённость работой и т.д.) и организационной культуре. Проект реализуется в партнерстве с Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL) Стэнфордского университета.^{vi}

В Беларуси исследования мотивации госслужащих проводилось независимыми исследователями из VIPART в 2015-16 годах.

ФОКУС-ГРУППА

Фокус группа с участием десяти бывших госслужащих была проведена нами для обнаружения так называемых «болевых точек» - тем, которые вызывали наиболее продолжительное и эмоциональное обсуждение, а также желание высказаться практически у всех участников. Некоторые темы, идентифицированные нами в результате анализа литературы, напротив, не вызвали особого интереса у участников дискуссии. Стоит отметить, что все респонденты в начале обсуждения говорили о своей мотивации к общественно значимому труду, желанию сделать что-то полезное для общества и быть причастными к разработке государственной политики.

Так, одной из самых обсуждаемых тем во время фокус-группы стала тема «авральности» работы госслужащего и отсутствия четких разграничений между рабочим и

личным временем. Под «авральностью» участники понимали необходимость срочного выполнения запросов от вышестоящих органов (например, экспертных заключений). Как правило, данные запросы чаще всего поступали внепланово и имели краткий срок для выполнения. Для некоторых категорий госслужащих ответы на такого рода запросы составляют половину, а то и более всей рабочей загрузки. С запросами чаще всего связана и необходимость переработок - из дискуссии было видно, что внеурочная занятость была регулярной практикой для большинства респондентов в период их работы на госслужбе преимущественно из-за того, что подобные запросы требовали срочного ответа. В то же время участники отмечали, что многие из них не считали частую необходимость оставаться на работе после окончания рабочего дня чем-то необычным или негативно влияющим на качество их жизни и оценивали это как часть своих обязанностей (тем более, что «ненормированный рабочий день» является частью контракта госслужащего). Некоторые респонденты указывали, что частые переработки являлись для них меньшей проблемой в ранний период работы на госслужбе - сразу после окончания университета и до того времени, когда у них появлялись свои личные, семейные обязательства.

Очевидно, что этот опыт респондентов не соответствует тенденциям, представленным в зарубежной литературе, посвященной вопросу удержания на позициях госслужащих. Как отмечалось ранее, в странах ОЭСР, например, среди отличительных характеристик госслужбы чаще всего называется ее предсказуемость, рутинность, но в то же время возможность достижения оптимального баланса между рабочим и личным временем (в отличие, например, от частного сектора).

В ходе дискуссии респонденты уделили много внимания проблеме отсутствия перспектив карьерного роста как одной из причин ухода с государственной службы. Несмотря на то, что у ряда участников продвижение по карьерной лестнице во время работы госслужащим было достаточно успешным, оно полностью зависело от инициативы руководства. Те госслужащие, которые достигли определенного «потолка» (должности, выше которой карьерный рост по каким-то причинам не происходил), а также те, кого по тем или иным причинам руководство не продвигало изначально, находились в замешательстве относительно существующих в организации «правил игры». Некоторые участники, напротив, отмечали, что отказались от предложений руководства занять более высокую должность. Основной причиной такого отказа послужило убеждение, что уровень ответственности (включая вопросы занятости и перспективы ещё более ненормированного рабочего времени) и уровень предлагаемой финансовой компенсации будут несоразмерны обязанностям на новых позициях.

В ходе обсуждения причин ухода с госслужбы также затрагивался и вопрос о заработной плате. Для ряда участников причиной задуматься об уходе стала не столько (недостаточная) сумма финансовой компенсации сама по себе, сколько ее понижение, а также отсутствие перспектив улучшений в данном аспекте. Приводился пример финансового кризиса 2011-2012 годов, в ходе которого зарплаты госслужащих в долларовом эквиваленте уменьшились на 20% и более, а индексация доходов наступила гораздо позже. Ряд респондентов оценили заработную плату как несоразмерную постоянно увеличивающемуся объему обязанностей или возрастающей ответственности.

Также в ходе дискуссии затрагивались темы профессионального развития и самореализации. По опыту респондентов, в их организациях профессиональное развитие не было выстроено как индивидуализированный процесс, адаптированный под цели карьерного роста. Однако многие респонденты даже не замечали этого, вероятно, в силу того, что и не ожидали, что в организациях будут выстроены такие процессы развития сотрудников. Некоторые респонденты говорили о том, что смогли воспользоваться некоторыми возможностями профессионального развития (участием в образовательных курсах, семинарах, конференциях, в том числе зарубежных) именно благодаря тому, что находились на определенных должностях. Среди факторов, которые способствовали этому назывались работа в центральном аппарате и/или в непосредственном контакте с руководством. Те респонденты, которые не находились в непосредственном контакте с руководством, рассматривали профессиональное развитие по большей части как обязанность, возникающую вследствие того, что некоторые организуемые внутри госслужбы образовательные мероприятия (например, на базе Академии Управления) предполагали то или иное количество участников, направленных от каждой организации («учеба по разнарядке»).

Таким образом, из ответов участников фокус-группы не следовало, что профессиональное развитие имеет общие характеристики в институте госслужбы в целом и доступно любому госслужащему, обладающему соответствующими потребностями в приобретении новых знаний и навыков. Те госслужащие, которые находились ближе к точкам распределения информации об образовательных возможностях, могли ими воспользоваться. Остальным же приходилось довольствоваться направлением по разнарядке на курсы Академии управления.

Интересно, что участники практически не уделили внимания такому аспекту, как профессионализм руководства и умение эффективно выстроить работу структурного подразделения. Возможно, это связано с заниженными или отсутствующими ожиданиями, так как для многих респондентов госслужба была первым постоянным местом работы, и происходящее в организации процессы рассматривалось ими в тот период не критично. Единственный фактор, связанный с руководством и указанный в качестве одной из причин ухода с госслужбы был связан с необходимостью выполнять поручения сразу нескольких руководителей, каждый из которых считал свои поручения более приоритетными.

Не вызвал значительного отклика у участников и вопрос о технической оснащенности организации. До начала фокус-группы мы предполагали, что эта оснащенность будет значительно более низкой в государственных организациях по сравнению даже со стандартами личного пользования (программное обеспечение, доступ в Интернет, к качественному цветному принтеру, сканеру) и вызовет критику участников. Однако большинство респондентов (особенно с опытом работы в центральных органах власти) отметили, что предоставляемое им оборудование соответствовало современным требованиям, а также что они имели возможность обновлять необходимую материально-техническую базу. При этом мы обратили внимание, что для отдельных респондентов (особенно работающих в районных подразделениях государственных органов) ситуация была принципиально иной, и доступ к компьютеру с необходимым программным обеспечением и принтеру был ресурсом, за который сотрудникам приходилось конкурировать.

АНАЛИЗ ИНТЕРВЬЮ

Мы начинаем анализ интервью с рассмотрения причин ухода с госслужбы. Затем рассматриваются ответы на вопросы о различных аспектах работы на государственной службе, которые тем или иным образом фигурировали среди причин ухода. Отдельно мы анализируются проблемы профессионального развития, которые не назывались среди непосредственных причин ухода с государственной службы, однако имеют непосредственную связь с построением карьеры и перспективами профессионального развития. Наконец, мы обобщаем ответы респондентов на вопрос о том, «на каких условиях вы согласились бы вернуться на государственную службу?». Это помогает нам сформулировать рекомендации о необходимости позитивных изменений в системе государственной службы для более эффективного удержания компетентных сотрудников.

Причины ухода с государственной службы

Среди причин, послуживших стимулом покинуть государственную службу, наиболее часто респондентами упоминались следующие:

1. Хаотическая, неструктурированная рабочая нагрузка («авральность»)
2. Отсутствие понятного (видимого) результата работы
3. Отсутствие возможности донести свою точку зрения до руководства и коллег
4. Отсутствие ясных и прозрачных правил карьерного роста
5. Конфликты с руководством и коллегами
6. Отсутствие баланса между работой и личной жизнью
7. Недостаточная заработная плата или ее снижение

1. «Авральность»

Фактор «авральности», часто упоминаемый среди причин, подталкивающих к уходу с государственной службы, включает в себя, судя по ответам респондентов, следующие аспекты:

- a) Большое количество поручений от вышестоящих организаций, приходящих вне запланированной работы и требующих приоритетного внимания.

«Ты не можешь никак планировать свое время, ты понимаешь, сколько у тебя всего, сколько всех задач тебе нужно сделать, а каждый день их подваливает и подваливает. Тут нету такого, знаете, стратегического какого-то планирования..., что ты понимаешь, что мне нужно, чтобы там, например, через год получить вот этот результат, нужно сегодня начать делать это, это и это. Там такого быть не может»

- b) Поручения требуют немедленного исполнения, причем зачастую указанный срок исполнения уже пропущен к тому времени, когда поручения поступают к исполнителю (что является дополнительным фактором стресса).

«Уровень стресса высок, потому что очень часто приходят поручения со сроком «вчера», и это такая особенность, наверное, госслужбы, когда до непосредственного исполнителя документ может идти недели две и срок выполнения поручения уже как бы заканчивается, а непосредственный исполнитель ещё этого документа даже не получил».

«Бумажки - они идут каждый день и сроки исполнения в них указываются: завтра срок исполнения - бумажка пришла, допустим, за 15 минут до конца работы».

«...поэтому любое поручение, которое ни приходило бы, оно все равно должно было быть сделано вчера, поэтому темп такой иногда дебильный, что сегодня приходит, срок исполнения «завтра», а объем работы, для того чтобы его сделать, колоссальный. Ну это, наверное, присуще всем системам, а нашей в особенности, когда объем поручений не уменьшается, а сроки их не увеличиваются. И получается, что как бы и количество людей, их выполняющих, стабильно, и мы получаем, что загрузка на одного возрастает колоссально...».

«...если надо, а это бывает очень часто надо, потому что если документ со сроком, ты просто сидишь и его делаешь. И вариант, когда я уходила (с работы) вовремя, за этот год это было 2 дня».

Обозначенные выше аспекты характерны не только для сектора государственного управления, но и для всех государственных организаций. Несмотря на наличие в стране пятилетних планов, «авральность» имеет постоянный характер. Это свидетельствует о некачественном планировании, которое имеет под собой слабый научный базис, плохо учитывает возможные изменения ситуации. В результате наблюдается реакция системы госуправления постфактум, задним числом, а не превентивно. Ухудшает ситуацию и чрезмерная бюрократизированность коммуникации между организациями системы государственного управления (как по вертикали, так и по горизонтали). Из-за необоснованной необходимости согласования с большим количеством вовлечённых сторон распоряжения приходят с опозданием, не оставляя работникам времени на их качественное исполнение.

«Авральность» имеет исключительно негативные последствия:

а) В «авральных» ситуациях не всегда удается качественно выполнять полученные поручения или аргументированно обосновать невозможность их исполнения:

«Требования порой, которые ставит перед тобой руководство, не только на низком уровне, но и повыше, и руководящие ... организации, порой невыполнимы. Из-за чего приходится выполнять какие-то обязанности не настолько качественно, не настолько быстро, не настолько внимательно, из-за чего допускаются ошибки. Допуская ошибки, соответственно, ты уже начинаешь и сам волноваться, и руководство на тебя наседает за невыполнение каких-то обязанностей».

«Ну просто вышестоящая организация может не до конца понимать, как функционирует наша организация. Может им надо вот данные получить, а наша

организация не может сказать «нет», грубо говоря, или грамотно объяснить, что это невозможно».

b) Невозможность более эффективного распределения рабочей нагрузки:

«Нет, невозможно было (отказаться или сделать позже) - это нужно было умереть, сделать, никого даже не волновало, как - это нужно было сделать».

«Есть срок, и хоть ты сдохни, но сделай, а если не сделаешь - вполне конкретные санкции дисциплинарные, это называется «исполнительская дисциплина» (выговор, лишение премии)».

c) «Авральные» поручения не оставляют времени для того, чтобы заниматься своими прямыми обязанностями:

«Только такие первостепенные задачи и решаются на уровне специалистов, даже замов, даже начальников. То есть нужно сегодня успеть сегодня сделать вот это, вот это и вот это».

«Просто ну не все вопросы, которые к нам поступают в министерство, т.е. изначально входят в наши ... обязанности и т.д.»

«Много функций не свойственных с выполнением прямых обязанностей, которые записаны в должностных инструкциях... - [например], приказом назначили ответственным по такому-то району, раз ответственный по какому-то району, ты должен там быть на месте, особенно в горячую пору посевной и т.д., быть на месте и решать все вопросы».

d) Руководство организации (отдела) находится в такой же стрессовой ситуации и поэтому требует от сотрудников безоговорочного исполнения поступающих поручений:

«Это все, наверное, некомпетентность руководства. Я думаю так. Надо уметь создавать такие условия труда для своих подчиненных, которые обеспечивают и цели, и, в том числе, и защищают их личное время».

«У меня произошло и психологическое, и моральное такое выгорание, да, профессиональное. (...) как сказал мне мой начальник «кто тянет, на том и едем».

«Но в ситуации, когда у нас министр - работоголик, и он там в 8 уходит с работы вечера, в 8 приходит и в 8 вечера уходит, он как бы вот ожидает такого же подхода от всех остальных».

e) Стресс и проблемы со здоровьем, возникающие вследствие непредсказуемой рабочей нагрузки и давления со стороны руководства:

«Это надо было вот сиюминутно, в стрессе в таком, люди подрывались и потом ломались в плане здоровья, понимаете, не выдерживали, многие плакали даже, да, было такое - стресс был, присутствовал».

«Уровень стресса, от этого же и проблемы со здоровьем начинаются: и давление, и сердце, и все остальное, особенно когда ты молодой, ну это, я считаю, это ненормально».

«Люди, которые там работают, они за счет того, что они постоянно находятся в стрессе, нервном истощении, они жертвуют своей семьей, они уходят с работы в 9 и 8 вечера, они постоянно находятся в таком вот на грани просто нервного срыва - так бы я сказала».

f) Страх увольнения (последнее, как правило, осуществляется посредством «непродления» краткосрочных контрактов, по которым работает большинство госслужащих) и применения различных санкций в случае несвоевременного исполнения «авральных» поручений или совершения ошибки:

«Это и излишняя занятость, вот, и, наверное, не совсем компетентность некоторых руководителей, ну и, наверное, в каком-то плане страх, что тебя завтра уволят ни с того, ни с сего».

«...и ответственности очень много, ну, особенно в центральном аппарате зачастую решаются серьезные вопросы, на большие деньги, а потом, когда приходит КГК с проверкой, то очень, или когда этажом выше ведутся следственные действия, потому что уголовное дело открыто - это как-то вот заставляет задумываться о балансе рисков».

Итак, главным фактором, ведущим к неудовлетворенности госслужащих своей работой и, в конце концов, к уходу с нее, по мнению наших респондентов, является ее «авральность». Это значит, что независимо от запланированной работы, госслужащим приходится оперативно выполнять поручения вышестоящих организаций, срочно требующих информации, заключения или отчёта по какому-то вопросу. Несмотря на то, что к выполнению этой работы госслужащий не может подготовиться заранее, а зачастую она вообще не входит в сферу его компетенций, однако именно от выполнения авральных поручений вне зависимости от жизненных планов и семейных обязанностей, зависит расположение руководства, премирование и продление контрактов.

Как мы уже писали в разделе, посвященном итогам фокус-группы, эта проблема, зачастую ведущая к увольнению с госслужбы в Беларуси, является уникальной для нашей страны. Так, в зарубежной литературе, посвященной вопросу удержания на позициях госслужащих в странах ОЭСР, работа на госслужбе называется в качестве возможности достижения оптимального баланса между рабочим и личным временем (в отличие, например, от занятости в частном секторе в этих странах).

Обозначенные аспекты характеризуют ситуацию, как говорится, в моменте. В перспективе же авральность может приводить к негативным последствиям как на уровне личности, так и на уровне организации и всей системы государственного управления в целом. Укрепилась так называемая “палочко-галочная” система, когда качество работы отходит на задний план, уступая место просто самому факту выполнения спущенных сверху поручений. Что касается непосредственно работников, то у них наблюдается профессиональное выгорание. Оно проявляется в высоком уровне нервозности, утере ряда профессиональных навыков, а также снижении мотивации к труду.

2. Отсутствие понятного (видимого) результата работы

Почти все респонденты, рассуждая о причинах своего ухода с госслужбы, указывали на отсутствие видимых и понятных результатов выполняемой работы, а также о невозможности соотнести результаты работы с получаемыми заданиями:

«Например, из Совета министров приходит поручение, на это поручение накладывается одна резолюция, на эту резолюцию накладывается другая резолюция, и вот когда к исполнителю приходит это поручение, на нем уже наложено там 5 резолюций или 6, вот, и сложно понять как бы в чем, что же первоисточник хотел».

Порой руководители на местах сами до конца не понимают цели спускаемых сверху поручений. Причиной может быть недостаточно глубокие знания сферы своей профессиональной деятельности (непрофильное образование, поверхностные знания, недостаточно опыта) и укоренившаяся в госсекторе специфическая культура профессионального общения, когда вышестоящее руководство не считает нужным посвящать подчинённых в суть принимаемых управленческих решений.

Также шла речь о том, что госслужащие оценивали свою работу, как не приносящую пользы для общества:

«Оттого, что я здесь есть, что меня нет - ничего не изменяется, ничего. Учителя учат детей, врачи лечат людей, что я создаю в этом обществе? Ничего, ноль».

«Перестало быть интересно, т.е. я не чувствовала себя вообще в принципе полезной и не могу сказать, что я там удовлетворена была своей работой, чтобы чувствовала, что я занимаюсь делом, которое действительно важно и нужно».

«Но это же вот когда уволилась, для себя я подумала «лучше бы я пошла водителем трамвая, я бы хоть пользу какую-то людям приносила».

«Как-то это вот чуть-чуть мы вот рассказываем, как все хорошо, а в итоге-то что? Вот для меня, например, это угнетает до сих пор».

«Эмоционально я на этом предприятии, где сейчас работаю, чувствую себя намного выше и намного нужней у государства, нежели я работала в статистике. У меня вот такое ощущение».

«Я не хочу делать какие-то медвежьи услуги постановлениями какими-то, ненужными законами, какими-то бумажкотворством, которые реально ничего в этой жизни не меняют. Я вообще сократила бы все наши министерства некоторые».

Таким образом видно, что у большинства респондентов не получалось реализовать своё стремление к общественно значимой работе. Можно предположить, что частично это связано с тем, что у них не было возможности реализовать свои предложения и инициативы, а также трудно было видеть конкретные значимые результаты своей работы.

Это демонстрирует специфику потребностей, когда большое значение имеют не только базовые, но и потребности высшего уровня, такие как самореализация, признание, служение обществу и т.д. Обесценивание своего труда происходит в том числе и с подачи вышестоящего руководства, у которого не принято хвалить подчинённых за проделанную работу.

3. Возможность донести свою точку зрения до руководства и коллег

Большое число респондентов говорили о том, что ещё одной из причин ухода с государственной службы являются проблемы с донесением своей точки зрения относительно рабочих вопросов до руководства и коллег. Интервьюируемые (особенно работавшие в центральных органах власти) указывали, что в определенной степени обладали возможностями довести до руководства свою точку зрения по вопросам, входящим в сферу их компетенции. Однако вопросы, касающиеся объема нагрузки или должностных обязанностей, обсуждались крайне редко, и в этих случаях мнение сотрудника не имело особого значения. Также респонденты отмечали, что в случаях, когда проект решения, «спускаемого» для проработки, был уже принят на высшем уровне, пространство для обсуждения также отсутствовало. Упоминались даже случаи, когда для оценки последствий того или иного предложения по изменению законодательного акта специалистам направлялось уже принятое решение:

«Но ежели было для решения конкретной ситуации уже ясна конечная установка, что «мы должны выйти примерно туда», все остальное - пофиг, не учитывалось. И даже будь ты нобелевским лауреатом, трижды там заслуженным, мега и у тебя тома доказательств, все это можно было оставить за бортом».

Также они говорили о невозможности реализовать свои идеи и предложения:

«...общая неудовлетворенность: работать не с кем и не за чем, потому что я не сама ставлю приоритеты, а то, как они ставятся, ну есть много вопросов».

«Потому что я чувствовала, что мне хотелось как бы большего влияния на решения, мне хотелось более интересных проектов и ну у меня были какие-то амбиции потому, что я чувствовала, что я могу сделать больше в рамках другой организации».

Судя по ответам респондентов с опытом работы в регионах, в областных и районных администрациях, поручения руководства не подлежали обсуждению ни с содержательной точки зрения, ни с точки зрения распределения рабочего времени и нагрузки. Респонденты указывали на то, что им потребовалось некоторое время, чтобы смириться с таким положением дел.

«Меня не очень переносили как вечно желающую что-то предлагать, то-то делать - «что тебе надо? Пришла, сделала, встала и ушла. Молчи». Молчать я не особо умела, вот, и, значит, мне всячески намекали на то, чтобы помолчать, посидеть».

«Я сама по себе достаточно разносторонне развитый человек, и т.е., естественно, я где-то могла и видела какие-то собственные подходы к решению, но для сохранения спокойствия своей нервной системы, еще раз говорю, и учитывая то, что инициатива наказуема, все задания партии и правительства, извините меня за сленг, руководства выполнялись так, как руководство считало нужным. Нельзя доказывать себя, то, что ты вдруг можешь быть умнее руководства, извините меня».

Также респонденты указывали, что проявление инициативы и внесение различных предложений по поводу выполняемой работы зачастую воспринималось как вызов авторитету руководства либо коллективу:

«Я не могла принять решение, переубедить кого-то правильно сделать решение, даже если бы оно просто лежало на поверхности т.е., потому что признать это – это для них было равносильно признать собственную некомпетентность перед более молодым сотрудником».

«Приказы руководства не обсуждались. Хочешь, не хочешь, нравится, не нравится - все, мы должны были это исполнить, потому что ну с нами особо не церемонились».

«Ты должен думать в унисон, понимаете? А белой вороной - ты уже будешь белой вороной, ты будешь уже изгой. Ну вы понимаете, о чем я говорю».

Многие респонденты упоминали, что предложения о различных инновациях и повышении эффективности работы встречали сопротивление не столько со стороны руководства, сколько со стороны коллег:

«Все-таки, у нас в госорганах работает достаточно много людей, которые мало того, что они старшего возраста, так они еще привыкли именно к каким-то своим устоям работы, и вот тяжело продвигать какие-то новые идеи по оптимизации или там по построению каких-то процессов - вот с этим было тоже немножко проблемы и просто было не совсем приятно, когда ты там что-то стараешься сделать и понимаешь, что

это будет хорошо, но другие этого не понимают и сложно им объяснить, и не хотят этого понимать».

«...Вот кто-то что-то предлагает, допустим, оптимизировать, чтобы это быстрее работало, но система так устроена, что она не может принять это, и просто на корню как бы говорят «нет».

Кроме того, упоминался случай, когда среди сотрудников организации провели анонимное анкетирование, чтобы выяснить их точку зрения о существующих в ней проблемах, а затем, несмотря на заявленную «анонимность» опроса, те, кто высказывал критические мнения, подверглись преследованию со стороны руководства.

Таким образом, по мнению респондентов, принять решение об уходе с госслужбы их подтолкнуло то, что донести свою точку зрения до руководства и коллег было очень трудно. Причем если в органах центрального управления можно было обсуждать с руководством вопросы, входящие в компетенцию того или иного сотрудника, то в региональных администрациях распоряжения руководства подлежали исполнению без обсуждения, а излишняя инициативность могла и вовсе повредить рабочим отношениям.

4. Отсутствие ясных и понятных правил карьерного роста и перспектив развития в целом

Практически все опрошенные респонденты за время своей работы на государственной службе тем или иным образом продвигались по карьерной лестнице. Однако многие отмечали, что после достижения определенного «потолка», их карьерный рост прекращался.

Примечательно, что из более чем 20-ти респондентов, рассказывая о своем поступлении на госслужбу, лишь один упомянул о том, что узнал о вакансии из информации, находящейся в публичном доступе. Остальные, по их словам, получили такую информацию в частном порядке от родственников, друзей или бывших коллег.

Респонденты с опытом работы в центральных органах управления в большей степени связывали уход с госслужбы с личными карьерными амбициями и желанием реализовать свой потенциал:

«Не видела себя здесь дальше».

«Основная причина была, что я не видела дальше себя и развития, какую-либо перспективу чёткую».

Примечательно, что бывшие сотрудники центральных органов власти считали, что их предыдущий карьерный рост происходил в результате оценки начальством и коллегами их профессионализма и ответственности, при этом процесс принятия решений был непрозрачен и неясен. Назначение на вышестоящую должность во всех случаях происходило по инициативе руководства, при этом опрошенные признавали, что заявить о своих карьерных амбициях в существующей организационной культуре было невозможно.

«На 99% интуитивная штука».

«Еще раз говорю: руководству виднее, кого повышать и инициатива всегда наказуема. Ну прийти к руководителю и сказать: «Вы знаете, я вот посмотрела, я считаю, что я вижу себя не ведущим специалистом отдела по начислению пособия, а я вижу себя начальником отдела» - ну это, простите, это ... утопия».

«Для меня это уже был потолок, и дальше это уже было непонятно, куда там двигаться, что предпринимать, чтобы можно было куда-то пойти, потому что там ну разные есть условия, которые рассматривают по продвижению по карьерной лестнице».

«Даже при всем при том, что как бы министерство занималось планированием, был резерв кадров, но часто были случаи назначений именно случайных людей, поэтому это не облегчало работу».

При том, что все опрошенные знали о существовании кадрового резерва, никто из них не имел чёткого понимания, каким образом можно в него попасть (даже те, кто в нем в конце концов оказался):

«Интервьюер: а скажите, благодаря чему вот вы оказались в этом кадровом резерве?»

Респондент: я не знаю даже, почему, но включен был - и все. Ну мне сказали «ты будешь в кадровом резерве, ты не против?» - говорю: «Я не против»».

Ряд респондентов (особенно с опытом работы в регионах) упоминали, что по карьерной лестнице продвигаются наиболее «беспроblemные» сотрудники, удобные руководству:

«Я же еще раз говорю: то, что я всегда была ответственной, я неконфликтная абсолютно - таких любят сотрудников, то есть я выходила, если нужно было по просьбе руководителя там где-то как-то в выходной день либо еще что-то, я заменяла. Ну то есть у руководства ко мне претензий как к работнику не было».

«Руководящую должность занимает какой-нибудь конкретный человек, который ну просто удобен для своих непосредственных начальников. Как-то так. Больше ничего говорить не буду».

«Я никогда не подводила, понятие «опаздывала» у меня вообще такого нет, в принципе, никогда, ну я не пью, не курю, т.е. у меня нет вредных привычек, на больничные я ходила крайне редко - мне помогли родители».

«[У меня] не было вредных привычек».

«Бралась за такие работы, которые не хотели брать сотрудники такого предпенсионного возраста и такого более старшего, потому что таких, конечно, в госорганах большинство».

В целом у опрошенных с опытом работы в регионах был более длительный стаж, по сравнению с респондентами, работавшими в центральных органах власти. При этом вопрос карьеры, повышения в должности и классах связывался больше с выслугой лет («все автоматически происходило»). Часто упоминалось о том, что вакансии освобождаются только когда кто-то уходил на пенсию.

Судя по ответам респондентов, в региональных администрациях существует проблема «блата», назначения в первую очередь по знакомству, а не по профессиональным качествам. При этом активность, инициативность скорее являются препятствием, нежели основанием для успешной карьеры:

«Они не зависели от профессионализма моего, не зависели от каких-то параметров, связанных лично со мной, они зависели от ситуации, и должна была быть просто постоянная позиция прогибания под эту ситуацию».

«Что у нас по наследству должности передаются - это беда, это правда».

«Помешало то, что приходят люди с очень хорошими знакомствами и как бы занимают место, и не важно, сколько лет проработал, что знает, какие навыки, какой специалист - хороший/плохой - неважно, приходят после института 24-25 лет, садятся сразу начальниками отдела и все».

Примечательно, что единственная респондентка, которая покинула госслужбу в результате сокращения, также ссылается на проблему личных связей, когда описывает причины того, что сократили именно её (притом, что в начале интервью респондент говорила, что её ценили как дисциплинированного работника, «была в резерве»):

«(У нас были сотрудники), которым оставалось 3 года до пенсии, начальник и сестра очень большого начальника у нас в Гомеле, понимаете? То есть и методом тыка получалось только мне уйти, там некому было другому».

Таким образом, анализируя ответы респондентов, можно прийти к заключению, что их карьерный рост в организациях происходил по инициативе руководства, причем таким образом, который не создавал у респондентов ощущения, что они понимают правила, по которым их продвигают (или не продвигают) по службе. Респонденты с опытом работы в центральных органах власти были более склонны объяснять себе такие решения руководства своими профессиональными качествами (и, видимо, именно поэтому остановка карьерного роста для многих из них стала причиной увольнения). Респонденты с опытом работы в региональных администрациях были более склонны объяснять решение начальства продвигать их по службе своим «удобством» как работника. В обоих случаях респонденты говорили о том, что заявить руководству о своих карьерных амбициях было невозможно.

5. Конфликты с руководством и коллегами

Для того, чтобы более полно понять, насколько влиял на решение уйти с госслужбы такой фактор, как конфликты с руководителем, мы задавали респондентам вопросы о профессионализме руководителей организаций, в которых они работали, а также о психологическом климате в них. Вразрез с нашими ожиданиями, лишь небольшое количество респондентов говорило о прямых конфликтах с руководством и коллегами. Чаще упоминались ухудшение морального климата в организации после прихода нового руководителя.

В ряде случаев прослеживалась связь этого фактора (конфликты с руководством) с фактором «авральности», то есть новый руководитель в меньшей степени мог «смягчать» требования вышестоящих организаций, то есть избегать излишних авральных поручений и защищать своих сотрудников в тех случаях, когда такие поручения не удавалось выполнить в срок.

«В условиях авральности руководители не могут поддерживать здоровую атмосферу».

«На начальство тоже насаждают и требуют, отсюда стресс и нервозность, которая передается подчиненным».

Респонденты из регионов чаще отмечали наличие проблем с руководством вплоть до некоторого произвола с их стороны:

«Какое-то не то чтобы выживание, а отношение руководства к сотрудникам, скажем, знаете, как было, допустим: «не нравится - иди отсюда, что ты там...».

«Специально все делается, именно специально, чтобы на выживание, чтобы кинули, чтобы ты выживалась; ты не выживаешь, значит, ты пропадешь, значит, тебя отсюда уберут, значит, сюда придет тот, кого я хочу, чтобы пришел, понимаете, в чем суть? За постоянное место просто идет борьба».

«А молодежь - это хорошо, когда она умная, но, когда молодежь приходит по блату на руководящие должности, — это плохо, вот. Все должно быть по ступенечкам, аккуратно, с оглядкой, с хорошим запасом знаний, с хорошим запасом ума, ну а когда человек знания получил, но ведь высшее образование не дает ума, а только развивает его».

В регионах респонденты зачастую отказывались отвечать на вопросы о руководстве, его компетенциях, и взаимодействии с ним, объясняя это страхом возмездия. Также они выказывали обеспокоенность относительно того «куда пойдут их ответы». Кроме того, бывшие сотрудники областных администраций иногда говорили о «плохом имидже госслужбы», когда чиновники постоянно подвергаются критике в СМИ, а в самих организациях руководители общаются с подчинёнными фамильярно, грубо, повышая голос, тем самым оправдывая этот плохой имидж.

Интересными были ответы на вопросы относительно того, каким образом, по мнению респондентов, руководители получают управленческие навыки, и существует ли какой-то процесс передачи управленческих компетенций на уровне организации. Как известно, соответствующие курсы на базе Академии управления входят в программу подготовки госслужащих, занимающих или готовящихся занять руководящие должности. Однако, судя по ответам респондентов, на деле чаще всего руководители в той или иной степени воспроизводят стиль управления своего собственного руководства.

«Руководителей не учат, как руководить. Они копируют или берут на вооружение поведение и методы своих руководителей. - таким целевым образом - нет, только, опять-таки, работая с руководителями, когда ты подчиненный, ты что-то видел...».

«Есть курсы повышения квалификации в Академии управления при президенте, да, там и предметы были соответствующие: и по психологии, и как с коллективом общаться, но здесь больше, наверное, жизнь учит руководителя, как необходимо вести себя в той или иной ситуации».

«Но потом, в дальнейшем, мне повезло с руководителем, т.е. если тебе повезет там с начальником, который будет просто, от которого ты сам будешь черпать какие-то знания, какие-то даже личные качества, и сам его будешь воспринимать как наставника, то да».

Таким образом, непосредственные конфликты с руководством не играли значительной роли в решении респондентов уйти с госслужбы, в то же время общие проблемы руководства - неумение “смягчить” “авральность” поручений вышестоящих организаций и создать для сотрудников приемлемые условия работы -- на такое решение повлияли. Интересно отметить, что, по наблюдениям респондентов, руководители чаще перенимали свой стиль у вышестоящих руководителей, нежели получали соответствующие знания и навыки в результате специально организованного обучения. Очевидно, что в этой ситуации большую роль играет фактор случайности - руководители копируют стиль тех вышестоящих начальников, с которыми сталкивает их карьера.

6. Отсутствие баланса между работой и личной жизнью, необходимость все время находиться на рабочем месте

Вопрос отсутствия баланса между работой и личной жизнью поднимался всеми респондентами, но в особенности людьми, которые в период работы на госслужбе достигали среднего возраста (примерно старше 35 лет), а также респондентами из регионов.

Все, кто отмечал отсутствие такого баланса, указывали преимущественно на два аспекта: переработку (необходимость задерживаться на рабочем месте после окончания рабочего времени), которую особенно часто отмечали сотрудники центральных органов госуправления; отсутствие гибкости в распределении рабочего времени - необходимость оставаться на рабочем месте в рамках всего рабочего дня (подчеркивалась всеми, но вызывала наибольшее неприятие у бывших сотрудников региональных администраций).

Необходимость частых переработок в ряде случаев упоминалась в связи с «авральностью» работы, т.е. такие переработки возникали зачастую спонтанно, о них становилось известно незадолго до окончания рабочего дня. Это не давало возможности спланировать свое время после работы (часто упоминалась невозможность вовремя забрать детей из детского сада и необходимость прибегать к помощи других членов семьи и близких родственников):

«Не секрет, что там в 6 часов работа не заканчивается на госслужбе, мог уходить и в 8, и в 9, и в 11, и в 5 утра, если какие-то срочные поручения были, поэтому на какие-то развлечения, на учебу, и на семью времени не хватило».

«Да нету личного времени вообще. Ни выходных, ни праздников практически нет, тебе могут позвонить ночью, сказать «вот это, вот это» - ну так, по крайней мере, было у меня».

Одновременно, признавалось, что «ненормированный рабочий день» являлся одним из условий контракта и в целом такая ситуация была ожидаемой: на ранних этапах работы на госслужбе необходимость часто задерживаться на работе у многих не вызывала негативных эмоций. Однако они появлялись по мере увеличения семейных обязанностей, а зачастую и проблем со здоровьем:

“Хотя я считаю, что у людей, которые идут туда, должно быть это понимание, что это, все-таки, служба и что, действительно, государственный служащий в любом случае жертвует личным временем”.

Примечательно, что респонденты разного пола называли несколько различные причины недовольства отсутствием гибкости в рабочем графике (например, возможности начинать и заканчивать работу раньше, или переносить нагрузку с одного дня недели на другой) среди респондентов разного пола. Так, мужчины-респонденты указывали на отсутствие возможностей удаленной работы, а женщины-респонденты -- обязанности ухода за членами семьи (например, за ребенком с особыми потребностями, или за больными пожилыми родственниками):

«Второе - что в здание зашел, и уже до конца рабочего дня ты отсюда не вышел, а я уже ... на привязи - я так не могу».

«И я ушла, потому что я понимала, что мне нужно будет, я не смогу дежурить, я не смогу, мне нужно быть с ребенком. “Замены” - нет такого понятия...”.

«Большая, наверное, проблема вот для меня была то, что это график работы с 8, даже не с 8-ми, но определенный график работы, в течение которого специалист вообще не должен отлучаться с рабочего места. Т.е. вопрос даже выйти в одно место - надо было, грубо говоря, предупредить. Это не совсем правильно. Во-вторых, выходить из здания по каким-то своим личным нуждам практически невозможно было: была система пропусков и все выходы-входы контролировались через карточку, даже какие-то вопросы бытовые, где надо съездить там куртку отремонтировать или еще что-нибудь - практически нельзя

это было сделать. То есть система настроена так, что специалист, приходя на работу, он должен сидеть там и не важно, есть у тебя работа, нет работы, ты должен на своем месте быть».

Респонденты с опытом работы в региональных администрациях отмечали, что зачастую проблематичным было уйти в отпуск в удобное/необходимое для них время, а у некоторых возникали проблемы даже с уходом на больничный. Так, одна из респонденток приняла решение уйти из организации после того, как ее коллегу не отпустили на больничный, и та умерла из-за осложнений. Ряд респондентов отмечали, что отношение руководства к ним ухудшилось после того, как они стали чаще уходить в отпуск по болезни после ухудшения состояния здоровья:

«Вот уже 3-й раз на больничный за год - ай-я-яй».

Таким образом, всех респондентов, хоть и по разным причинам, беспокоило отсутствие баланса между работой и личной жизнью. Судя по ответам, в организациях не использовались никакие практики гибкого распределения рабочего времени (периодическая удаленная работа, возможность до определенного уровня выбирать количество рабочих часов в день с сохранением общего количества отработанного времени за неделю, компенсация за сверхурочное время). Это создавало дополнительные проблемы для людей с особыми семейными обязанностями по уходу за другими членами семьи.

7. Зарплата

В качестве одного из факторов ухода с госслужбы назывался размер заработной платы. Чаще его указывали мужчины с опытом работы в региональных администрациях. Некоторые говорили о том, что по меркам частного сектора уровень заработной платы в госорганах не соответствует уровню ответственности. Кроме того, отмечалась значительная инерционность реакции на экономические кризисы при индексации заработной платы на госслужбе в сравнении с частным сектором.

Женщины в регионах наоборот отмечали достойный уровень доходов государственных служащих по сравнению с иными работниками. Это может говорить об уровне запросов и представлениях собственных перспектив (не готовы переходить в частный сектор, а в остальном госсекторе на региональном уровне заработная плата ниже, чем у госслужащих):

«...Тот же рабочий, который на Тракторном заводе работает, он получает больше, чем тот сотрудник, который работает в госсекторе и который отвечает за принятие каких-то решений для всего общества».

«Я менеджер самого низкого звена как бы ... сейчас в частной компании, но получаю я как начальник отдела».

Говоря о заработной плате, респонденты, период работы которых в госструктурах пришелся на 2011-2012 годы, указывали на снижение заработной платы в долларовом

эквиваленте в этот период (и медленную ее последующую индексацию) как один из факторов, способствовавших уходу с госслужбы:

«...в течение этих 5-ти лет был период, когда зарплата была хорошая, потом был кризис и зарплата не росла и она стала уже неконкурентной на рынке...»

«И ну хотел тоже как бы отметить, что уровень заработной платы, т.е. реагирование госорганов, да, вот когда именно критические какие-то моменты, кризис или что, они достаточно медленно реагируют на повышение зарплаты, то есть очень сильное отставание изначально. То есть вот кризис случился там - ты можешь полгода вообще еще этого не ощущать, что там чего-то как-то повышают и пытаются подтянуть хотя бы на тот уровень, который был до кризиса».

Часто упоминалось, что значительную часть заработной платы госслужащего составляют различные надбавки и премии. Таким образом, при схожей базовой оплате труда реальная зарплата госслужащих может значительно различаться. Ряд респондентов отмечали это как источник недовольства работы в организации:

«Сотрудники с более низким рангом в должностях зарабатывали меньше за счет этих вот накруток разных, а руководство там, в принципе, хорошо зарабатывало, и это всегда такое было молчащее недовольство».

В случаях, когда надбавки и бонусы распределялись (по словам респондентов) более или менее в соответствии с уровнем ответственности и без значительного разрыва между руководством и рядовыми сотрудниками, уровень зарплаты на госслужбе (особенно в регионах) оценивался положительно:

«(Уровень, если) честно - высокий. Для работы в удобных, как говорится, креслах, хорошей атмосфере, если еще коллектив подобрался творческий и думающий, то это нормально, нормальная заработная плата, все эти там бонусы к зарплате, к отпускам и премия, то это нормально».

Таки образом, судя по ответам респондентов, недовольство заработной платой вызывал не сам по себе ее уровень, а его снижение по сравнению с предыдущими периодами (в долларовом эквиваленте), либо то, что он воспринимался как несправедливый либо по сравнению со сходными позициями в частном секторе. Зачастую у респондентов вызывала недовольство ситуация, когда при сходных базовых окладах руководство получало гораздо большую - по сравнению с рядовыми сотрудниками - заработную плату за счёт разнообразных надбавок.

Таким образом, значимость фактора заработной платы при принятии решения об уходе с государственной службы существенно зависит от пола и уровня органа госуправления, в котором работал респондент (республиканский или местный).

Следует также отметить, что система начисления заработной платы, включая различные надбавки, на государственной службе не прозрачна. Решения о начислении надбавок тому или иному сотруднику полностью принимаются по усмотрению руководства.

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Значительная часть респондентов из числа бывших чиновников как национального, так и регионального уровня указали на то, что у них были возможности профессионального развития. В частности, посещения различных семинаров, конференций -- в том числе, и за счет работодателя. Отмечалась возможность учиться в Академии управления. При этом респонденты, работавшие в центральных органах власти, отмечали большой диапазон возможностей профессионального развития:

«Это были различные семинары, это были курсы иностранного языка, которые я посещала регулярно. Это были, в частности, в моем случае, я, в том числе, занималась международным сотрудничеством, это были довольно частые заграничные командировки по обмену опытом».

«То, что нам необходимо было с точки зрения профессионального какого-то роста и, ну, повышения там специальных знаний, т.е. подавалась там заявка, ну, она может быть не мгновенно, но потом в течение там следующего года закладывался бюджет и там сотрудников, либо меня, либо моих подчиненных, я же был начальником там, т.е. отправляли на учебу».

В то же время отмечалось, что у сотрудников на ответственных должностях в центральном аппарате зачастую нет времени на профессиональное развитие, т.к., например, курсы иностранного языка по вечерам предполагают уход с работы в фиксированное время, а это невозможно из-за необходимости выполнять «авральные» поручения.

«И количество людей, которые на английский записаны были, что там в прошлом году, что там в этом году в иняз ходят на эти курсы повышения там 3-хгодичные что ли, они, вроде как, и в вечернее время, но это значит, что надо уйти вовремя с работы, чтобы попасть вовремя на курсы - ноль шансов, чаще всего».

Респонденты считали, что возможность проявлять инициативу при выборе мероприятий и курсов напрямую связано с политикой руководства, которое это поощряет.

«И да, у нас в Министерстве ... был график, когда люди, ну просто нам присылали каталог - мы видели курсы, люди разбирали и позиция министра на то время, что «у нас должно максимальное количество людей съездить на курсы поучиться. Они сами для себя выбирают, сами решают». И на все решения, все желания дается положительный ответ, всегда, из года в год. У нас количество обучаемых резко возросло».

Респонденты также отмечали, что по сравнению с руководством организаций, рядовые специалисты имели меньше возможностей для встреч с иностранными миссиями и

делегациями, во время которых обсуждались вопросы, входящие в сферу их обязанностей и компетенции.

Также респонденты отмечали, что главным фактором, определяющим возможность участия в том или ином образовательном или профессиональном мероприятии, в особенности за рубежом, была оплата участия организаторами. Если же требовалась оплата из бюджета самой организации, чаще всего участие не согласовывалось руководством:

«Во-первых, для того чтобы поехать на какие-то курсы, сами понимаете, они должны быть оплачиваемы, т.е. это должна быть оплачиваемая командировка с предоставлением проживания - никто этого делать не собирался: интернет вам в помощь и т.д.».

«Т.е. можно инициировать курсы для себя, если есть внешний спонсор и он как бы готов финансово это как-то обеспечить».

Ситуация, судя по ответам респондентов, была несколько иной в региональных администрациях. В частности, респонденты отмечали гораздо меньше возможностей для проявления инициативы и самостоятельности в поиске возможностей для профессионального развития. Один из респондентов, например, указал на то, что такая практика (проявление инициативы в сфере профессионального развития) вообще не характерна для госслужбы:

«Как правило на госслужбе такое не делается. Тебя направляют».

Некоторые отмечали, что руководство отказывало в возможностях самостоятельного профессионального развития, опасаясь возможной конкуренции со стороны приобретающих новые навыки сотрудников:

«Была такая возможность (найти самостоятельно возможности для профессионального развития), я предлагал несколько раз... и получал отпор. Причина одна, что начальник боялся, что я его подсижу».

Некоторые респонденты видели необходимость профессионального развития на своем рабочем месте, но не представляли, как обратиться с этой идеей к руководству:

Я знаю, что отправлялись некоторые сотрудники учиться в Академию при Президенте, но как туда попасть, там свой резервный список был сотрудников и не знаю даже, то есть он был не до всех доведен, не было информации, как туда попасть, даже если было желание, как туда отбирались - не понятно».

«Ну они считали, что раз ты тут сидишь, значит, ты должен все это знать - это твои проблемы. Учись сам».

«Да, я знаю, применяются вообще, есть курсы повышения квалификации, на которые некоторые сотрудники, кого считает руководитель, что есть необходимость,

как бы повысить свой уровень знаний, отправлял. Но как бы, конечно, если в этом есть какая-то необходимость и возникали какие-то спорные вопросы и видело руководство, что в этом есть действительно необходимость, наверное. Я как бы не участвовал в таком».

Некоторые респонденты, которые все же участвовали в образовательных мероприятиях, оценивали их качество и содержание невысоко. Например, сотрудники центральных органов власти рассказывали о случаях, когда те, кто проводил мероприятия по повышению квалификации, имели меньше опыта и компетенций, чем они сами. Иногда, по отзывам респондентов, преподаваемые материалы были устаревшими или нерелевантными:

«Семинары - бесполезные, потраченное время. На семинарах рассказывали то, что, в принципе, все знают, никто там особо...просто ходили кивали головами, что «да-да-да, все оно хорошо, но...» - показывали то, что все знали».

«Семинары были здесь, ну в РБ, не за рубежом, чтобы там образцы какой-то новой техники показали, показывали отечественные эти производителей, устаревшее все - нового ничего нету».

Зачастую респонденты, говоря о профессиональном развитии, упоминали различные возможности участия в спортивных или культурных мероприятиях:

«Очень много внимания уделялось спорту, т.е. поддержанию здорового образа жизни. Ну, наверное, все. Профессионального развития - ничего такого не было. Ну, единственное, что там вроде ребята ездили то ли в волейбол играть - вот такого плана какие-то были сборы, а там были сборы по самодеятельности, вот такого плана».

Иногда в качестве возможностей профессионального развития в ответах респондентов выступали мероприятия, разъясняющие организационную политику:

«На госслужбе в обязательном порядке всегда проводится информационный такой, доносится, скажем, информация о действиях-бездействиях иных лиц, совершения, во избежание которых в дальнейшем какой-то ответственности, необходимо как действовать себя и как поступать. Ну, соответственно, что такое взятки, что делать можно, что делать нельзя... подработки какие-то и такого рода, то есть, во всяком случае, по распоряжению руководителей, отдел кадров проводит такую работу».

В целом из ответов респондентов можно сделать вывод, что системное планирование и программирование профессионального развития госслужащих, учитывающее их карьерные перспективы и потребности, является скорее исключением, чем практикой.

УСЛОВИЯ ВОЗМОЖНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ НА ГОССЛУЖБУ

В конце интервью мы также задавали вопрос, при каких условиях респонденты могли бы вернуться на госслужбу. Примечательно, что значительная часть респондентов (в настоящее время работающих в самых разных организациях, от бюджетных предприятий до международных представительств) ответила, что на госслужбу не вернется ни при каких условиях, причем некоторые при этом были довольно категоричны:

«Сейчас ни на каких. Абсолютно. Только от большой нужды идти туда. Лучше да, водить трамвай».

Частым ответом на вопрос об условиях гипотетического возвращения было указание на возможность более гибкого рабочего графика. Некоторые респонденты указывали на то, что для их возвращения должны измениться две важных составляющих: зарплата и отношение руководства. Также упоминалась необходимость повышения профессионализма руководителей:

«Конечно же, возможно даже проведение каких-то разъяснительных - общение с психологом руководящего состава для их, для умения вести себя в определенных ситуациях, порой даже стрессовых и нестандартных».

При ответе на данный вопрос многие респонденты параллельно высказывали и более общее мнение о проблемах с кадрами на госслужбе. Одна из которых - непривлекательность госслужбы для молодежи:

«Молодежь отработывает и уходит в частный сектор».

«...кадров не хватает на сегодняшний день, тяжело очень убедить молодого человека сегодняшнее, да, поколение молодое, чтобы шли на госслужбу. Это страдает от этого государственная служба, страдает вообще госуправление, я считаю, потому что, все-таки, молодежь приходит с новыми идеями, новая кровь какая-то, но не хотят идти. В силу, наверное, каких-то ну определенных стереотипов, связанных с тем, что госслужащий имеет ряд определенных ограничений - это раз, вот, какие-то обязательства - два, и поэтому молодой человек быстрее, ну как-то, я не знаю, будет свободнее себя чувствовать, если будет работать на себя и так далее, или на кого-то, не связанного с государством...».

«Вообще мое мнение, что это больше работа для девушек, которые, может, хотят в декретный отпуск уйти, то есть там социальные гарантии - вот отпуск дается хороший, материальные выплаты, а молодой человек, который приходит, скажу так: в организации, где я работал, приходили молодые люди, парни, они, проработав год-два, просто уходили в другое место. Я не знаю их мотивацию, но, мне кажется, просто находили более спокойную, более динамическое место работы и более оплачиваемую».

«Я считаю, что при нынешней ситуации, при нынешнем раскладе госслужба себя полностью исчерпала и если что-то кардинально не изменится, то будет серьезный отток кадровый с госслужбы».

«А что государственная служба может предложить? Пенсию только в 63 года - и все, повышенную, больше ничего».

Ряд респондентов указали на то, что надежды на изменение государственной службы как института вследствие ее инертности крайне невелики:

«Эту систему, я не знаю, она, мне кажется, даже ... нет Z-поколение, X-поколение, еще там как называется, оно даже ничего не изменит, оно будет просто в этой системе воспроизводить себя, поэтому лично я очень пессимистически смотрю на эти вещи, думаю, что кроме как разрастания аппарата ничего в этом хорошего не будет».

«Госуправление - это такая система, которая может запросто пережевать, сказать «спасибо, до свидания» - ну просто не продлить контракт и все. И, по сути, остаешься один на один».

В целом, респонденты не очень оптимистично оценивают перспективы госслужбы как стать более привлекательным местом трудоустройства в целом, так и перспективы своего возвращения на госслужбу, в частности.

ВЫВОДЫ

Несмотря на то, что респонденты, принимавшие участие в исследовании, представляют собой довольно разнообразную группу профессионалов с опытом работы на государственной службе, причины их ухода с нее были во многом схожи. Первая группа причин связана с распределением рабочей нагрузки в организации, и тем, насколько оно соответствует представлениям респондентов о временных затратах на работу и личную жизнь.

Устранение или смягчение такого фактора, как «авральность» работы госслужащих, вряд ли возможно без глубоких изменений в общих подходах к государственному управлению, однако при этом шаги по внедрению определенной гибкости в графике работы (удаленная работа, гибкое расписание) кажутся нам довольно реалистичной перспективой.

Вторая группа причин ухода с госслужбы связана с ограниченными возможностями профессиональной реализации госслужащих и их карьерных ожиданий. В эту группу входят такие факторы, как возможность продвигать свои идеи, реализовывать карьерные амбиции и развиваться профессионально. Главной проблемой, с нашей точки зрения, здесь является отсутствие четких формальных правил, регулирующих данные процессы.

Особого внимания заслуживает ситуация в региональных органах власти. Как представляется из анализа ответов респондентов, организационная культура (под которой понимаются нормы и ценности, разделяемые большинством членов организации, а также их

внешние проявления) в этих структурах отличается от той, которая существует на уровне центральных органов. Представляется, что большее значение в ней имеют личные связи, чем возможность проявления инициативы или донесения своей точки зрения до руководства. Такое положение дел не только способствует оттоку кадров, но и негативно сказывается на общей эффективности работы и поэтому заслуживает самого пристального внимания.

Как было показано в том числе в наших предыдущих исследованиях, финансовый фактор не является ни единственной, ни первоочередной причиной смены работы и ухода с госслужбы. Большее значение имеет своевременная индексация заработной платы, а также то, насколько справедливо (в восприятии сотрудников) она соотносится с уровнем ответственности в организации. Имеет значение также соотносимость заработной платы с оплатой позиций со сходным уровнем ответственности в частном секторе.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ ВЛАСТИ, ЗАНИМАЮЩИМСЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

- Изучить возможность внедрения более гибких форм организации рабочего времени для государственных служащих;
- Усовершенствовать работу с кадрами на госслужбе, в первую очередь, за счет разработки и реализации общих подходов к профессиональному развитию, которые предоставляют равные возможности всем госслужащим и не зависят от случайного доступа к соответствующей информации (единый портал, онлайн-курсы);
- Переориентировать работу с кадрами на разработку программ по развитию и мотивацию сотрудников (помимо выполнения традиционной функции делопроизводства);
- Усовершенствовать систему заполнения вакансий как на уровне поступления на госслужбу, так и на уровне занятия руководящих должностей: использовать общепринятый мировой опыт, заключающийся в открытом конкурсе кандидатов на вакансию, включая использование тестов, в случае занятия руководящих должностей рассмотреть возможность независимой оценки кандидатов признанными экспертами в данной области;
- Обучать руководителей государственных органов и организаций современному менеджменту в публичном секторе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

План проведения фокус-группы

Блок 1. Вступление и ожидания

1. Расскажите, как вы оказались на государственной службе. Были ли какие-то причины, которые определили ваш выбор?
2. (самим определить рациональность выбора)
3. Что Вы ожидали от государственной службы?
4. Связывали ли вы поступление на госслужбу с вашим профессиональным выбором и карьерным продвижением? Какие карьерные цели Вы ставили перед собой?
5. (Для нас: рассматривали ли вы госслужбу как долгосрочное или временное трудоустройство?)
6. Если у вас было карьерное продвижение на госслужбе, то опишите, на каких условиях (или просто как) оно происходило?
7. (Для нас: выслуга, конкурс, замещение, реструктуризация, реформа, увольнение коллег и т.д.)
8. Как бы вы описали свою карьерную траекторию на государственной службе?)

Блок 2. Условия труда

1. Где вы работаете в настоящее время?
2. Что послужило главной причиной смены работы?
3. Во время работы на госслужбе, как менялось ваше благосостояние и уровень жизни, в какую сторону? Как вы оцениваете уровень заработной платы на госслужбе?
4. Согласны ли вы с тем, что люди в основном уходят с госслужбы, потому что им мало платят?
5. Считаете ли вы, что полностью использовали карьерные возможности, которые предоставила вам должность госслужащего?
6. Насколько полно вы могли использовать свои знания, умения, потенциал на позиции госслужащего, проявлять инициативу?
7. Как вы оцениваете работу с кадрами на госслужбе по сравнению с вашей текущей позицией - с точки зрения возможности профессионального развития, понимания возможностей карьерного роста, наставничества (менторства)?
8. Как бы вы оценили профессионализм руководства вашей организации в период работы на позиции госслужащего, его способностью создавать и поддерживать необходимые условия для профессиональных отношений (здоровую, уважительную атмосферу в организации, среди коллег и подчиненных)?
9. По сравнению с вашей текущей работой, как вы охарактеризуете возможность поддержания баланса между работой и «личной жизнью» на госслужбе? Насколько эта возможность важна лично для вас?

Блок 3. *Public Service Motivation/Перспектива*

1. С какими сложностями или проблемами вы столкнулись при смене места работы после государственной службы?
2. Какие возможности может предоставить Вам работа в негосударственном/частном секторе, которые не может в настоящее время предложить государственная служба?
3. Приходится ли вам взаимодействовать с госслужащими (бывшими коллегами) в рамках вашей текущей деятельности? Как бы вы охарактеризовали эти отношения?
4. На каких условиях вы стали бы рассматривать возможность возвращения на госслужбу?

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

План проведения интервью

Блок 1. Вступление и ожидания

1. Расскажите, как вы оказались на государственной службе. Были ли у вас какие-то ожидания относительно работы госслужащего, оправдались ли они?
2. При поступлении на госслужбу и последующей работе имел ли значение Ваш предыдущий профессиональный опыт?
3. Меняли ли вы должности на госслужбе, каковы были причины этого? Если у вас было карьерное продвижение на госслужбе, то опишите, на каких условиях (или просто как) оно происходило? Что больше всего способствовало Вашему продвижению по карьерной лестнице?

Блок 2. Условия труда

1. Во время работы на госслужбе, как менялось ваше благосостояние и уровень жизни, в какую сторону? Как вы оцениваете уровень заработной платы на госслужбе? Согласны ли вы с тем, что люди в основном уходят с госслужбы, потому что им мало платят?
2. Как бы Вы оценили технико-бытовые условия труда в вашей организации? Оказывали ли они влияние на эффективность Вашей работы и какое именно?
3. Считаете ли вы, что полностью использовали карьерные возможности, которые предоставила вам должность госслужащего?
4. Как бы Вы оценили своё участие в процессе принятия решений при выполнении поручений Вашего руководства? Прислушивались ли к вашим предложениям, могли ли вы сами решать, в каком темпе и каким образом выполнять свои обязанности?
5. Какие механизмы профессионального развития сотрудников применялись в Вашей организации? Считаете ли, что у вас были оптимальные возможности для того, чтобы воспользоваться ими?
6. Как вы оцениваете работу с кадрами на госслужбе по сравнению с вашей текущей позицией - с точки зрения возможности профессионального развития, понимания возможностей карьерного роста, наставничества (менторства)?
7. Как бы вы оценили профессионализм руководства вашей организации в период работы на позиции госслужащего, его способность создавать и поддерживать необходимые условия для профессиональных отношений (здоровую, уважительную атмосферу в организации, среди коллег и подчиненных)?
8. По сравнению с вашей текущей работой, как вы охарактеризуете возможность поддержания баланса между работой и «личной жизнью» на госслужбе? Насколько эта возможность важна лично для вас?
9. Можете ли вы назвать организацию работы в вашей команде эффективной? Почему?
10. Почему вы ушли с госслужбы?

Блок 3. *Public Service Motivation/Перспектива*

1. С какими сложностями или проблемами вы столкнулись при смене места работы после государственной службы?
2. Какие возможности может предоставить Вам работа в негосударственном/ частном секторе, которые не может в настоящее время предложить государственная служба?
3. На каких условиях вы стали бы рассматривать возможность возвращения на госслужбу?

ⁱ Катерина Борнукова, Лев Львовский «Демография как вызов для экономического роста» BEROC 2020 http://beroc.by/publications/policy_papers/demografiya-kak-vyzov-dlya-ekonomicheskogo-rosta/?fbclid=IwAR2-CqHLRfZHnLEA_FvOhN5wfaVMt9-2Jtv66VnsjDHjwj_eTmYfhTDMtQM

ⁱⁱ Roseman, E. (1981). Managing Employee Turnover: a Positive Approach. AMACOM, New York.

ⁱⁱⁱ Мотивация государственных служащих: информация и выводы для практиков, ПРООН 2014 https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GPCSE_PSM_RUS.pdf

^{iv} Public Sector - An Employer Of Choice? Report On The Competitive Public Employer Project (2001) <https://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>

^v Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов, ИСИ РАН в партнерстве с Представительством Фонда Ф. Эберта в РФ https://www.isras.ru/index.php?page_id=408

^{vi} PGA Civil Service Feedback Loop Initiative <http://pgaukraine.org/en/pgu-csfli/>