



НОВАЯ
ВЫРАШЭННІ
для дзяржаўнага
кіравання

Сацыяльна-дэмаграфічны партрэт дзяржаўнага службоўца ў Беларусі

УВОДЗІНЫ

Пытанне аб колькасным і якасным складзе дзяржаўных службоўцаў¹ перманентна падываецца ў асяроддзі экспертаў і прадстаўнікоў улады. Матывуецца гэта разуменнем таго, што ў Беларусі назіраецца празмерная колькасць дзяржаўных службоўцаў, а ўзровень іх падрыхтоўкі адносна невысокі. Робяцца спробы павысіць узровень зароботнай платы дзяржслужбоўцаў праз скарачэнне іх колькасці, што можа стаць стымулам да прытоку ў галіну больш матываваных і кваліфікаваных кадраў.

У гэтым артыкуле мы разгледзім, як змяніліся сацыяльна-дэмаграфічныя характарыстыкі дзяржаўных службоўцаў за апошнія гады. Асноўнай крыніцай інфармацыі для даследавання паслужылі статыстычныя даныя, якія публікуюцца Нацыянальным статыстычным камітэтам кожныя два гады². Апошнія даступныя даныя даюць уяўленне аб складзе дзяржаўных службоўцаў у 2019 годзе, для ацэнкі зменаў кожны паказчык параўноўваецца з папярэднімі гадамі – 2017-м і асабліва 2015-м, пасля якога значна скарацілася колькасць дзяржаўных службоўцаў.

У распрацаваным Белстатам метадалагічным палажэнні аб зборы статыстычнай інфармацыі паняцце «дзяржаўны службовец» трактуецца ў адпаведнасці з Законам Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе»³, а даступныя даныя аб колькасці дзяржаўных службоўцаў не ўключаюць працаўнікоў сілавых ведамстваў (Мінабароны, МУС, КДБ, ДПК, ДФР, СБ, ААЦ, СК, ДКСЭ), то-бок у адкрытым доступе знаходзяцца толькі даныя пра дзяржаўных грамадзянскіх службоўцаў. Колькасць службоўцаў у войску і ў ваенізаваных арганізацыях (пералічаныя катэгорыі выдзеленыя ў адпаведнасці з новым Законам «Аб дзяржаўнай службе» 2022 года⁴), з'яўляецца закрытай інфармацыяй. Гэтая акалічнасць скажае ўяўленне аб агульнай колькасці і долі дзяржаўных службоўцаў сярод эканамічна актыўнага насельніцтва, а таксама ўплывае на характарыстыку асобных паказчыкаў (напрыклад, палавыя суадносіны маюць быць больш парытэтнымі, бо ў сілавых ведамствах пераважаюць супрацоўнікі-мужчыны).

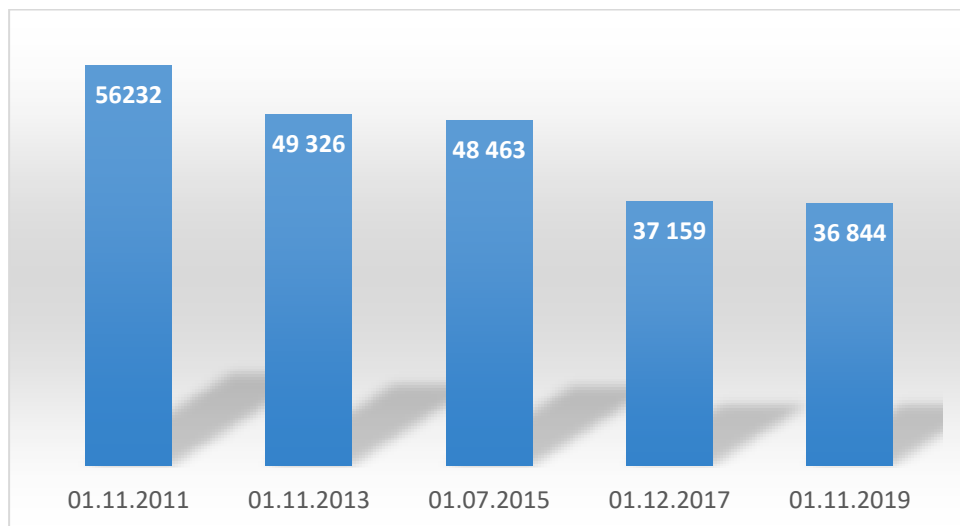
¹ У гэтай паперы мы ўжываем менавіта пераклад «дзяржаўныя службоўцы», у той час як на афіцыйных сайтах органаў дзяржаўнага кіравання Беларусі паняцце «государственные служащие» перакладаюць як «дзяржаўныя служачы», што, на наш погляд, з'яўляецца калькай з рускай мовы.
²Зборнікі «Труд и занятость в Республике Беларусь» за 2016, 2018 і 2020 гады (https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18061/)

³Закон Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе» № 204-3 ад 14 чэрвеня 2003 г. (<https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204>). У 2022 годзе быў прыняты і набыў моц новы Закон Рэспублікі Беларусь № 175-3 «Аб дзяржаўнай службе», аднак у метадалагічным палажэнні і зборніках Белстата за разгледжаны перыяд звесткі трактуюцца паводле Закона 2003 года.

⁴Закон Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе» № 175-3 ад 1 чэрвеня 2022 г. (па-руску): <https://etalonline.by/document/?regnum=h12200175>.

ХАРАКТАРЫСТЫКА ДЗЯРЖАЎНЫХ СЛУЖБОЎЦАЎ ПАВОДЛЕ САЦЫЯЛЬНЫХ І ДЭМАГРАФІЧНЫХ ПАКАЗЧЫКАХ

Колькасць дзяржаўных службоўцаў у Беларусі ў першым дзесяцігоддзі XXI стагоддзя перавышала 50 тысяч асоб. Доўгі час выпявала неабходнасць скарачэння іх колькасці, рэалізаваная ў 2013 годзе праз Указ Прэзідэнта № 168⁵. Аднак першапачаткова прынятыя меры не прывялі да істотных зменаў: у першы год пасля прыняцця ўказа колькасць дзяржаўных службоўцаў скарацілася на 12% (дыяграма 1). У наступныя гады працягвалася далейшая аптымізацыя колькасці; у выніку да 2019 года колькасць дзяржаўных службоўцаў у параўнанні з 2011 годам скарацілася на 35%.



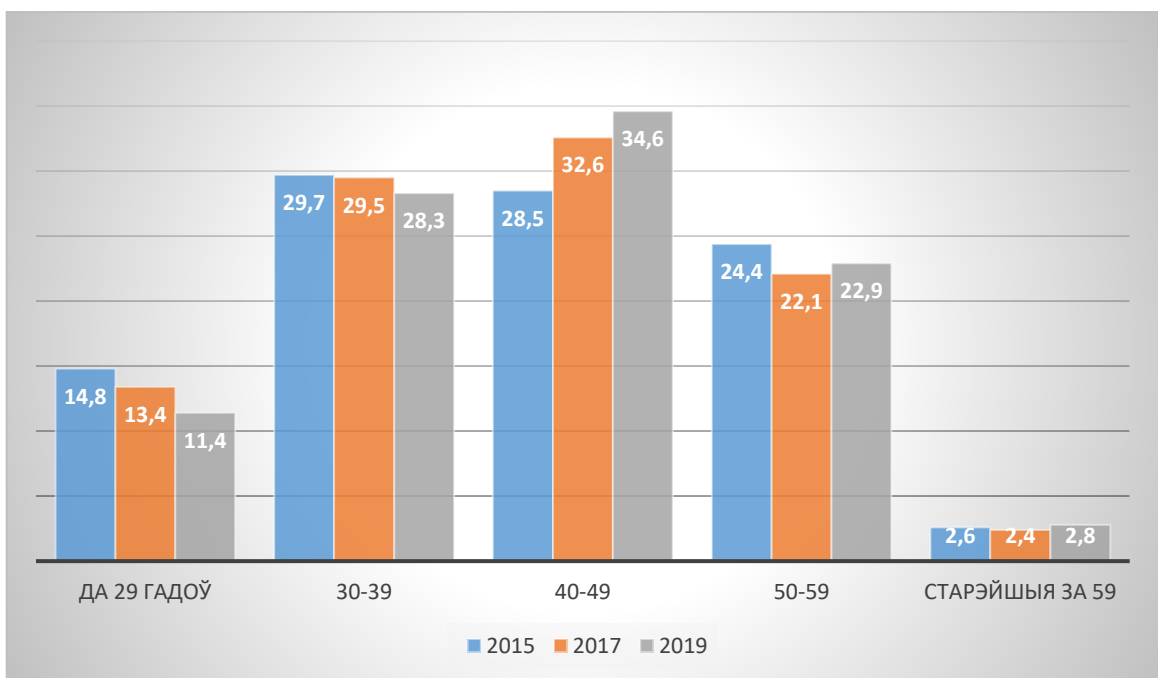
Дыяграма 1. Колькасць дзяржаўных службоўцаў, асобы

Скарачэнне колькасці службоўцаў нязначна адбілася на іх дэмаграфічных характарыстыках. У прыватнасці, на працягу вывучанага перыяду сярод дзяржаўных службоўцаў пераважаюць жанчыны; у 2015-2019 гадах іх доля знізілася з 70,1% да 68,6%, але гэта хутчэй часовыя ваганні, а не тэндэнцыя.

Узроставая структура таксама не зазнала значных зменаў (дыяграма 2). Яна досыць збалансаваная, бо пераважаюць супрацоўнікі найактыўнейшага працаздольнага ўзросту (30-49 гадоў). У 2019 годзе сярэдні ўзрост дзяржаўнага службоўца быў 42,2 гады. Аднак варта адзначыць тэндэнцыю скарачэння долі моладзі да 29 гадоў і росту долі супрацоўнікаў ва ўзроставай кагорце 40-49 гадоў: захаванне дадзенай тэндэнцыі прывядзе да пастарэння ўзроставага профілю дзяржаўных службоўцаў. Значнай розніцы ва ўзроставым складзе

⁵Указ Прэзідэнта РБ №168 ад 12.04.2013 «Аб некаторых мерах па аптымізацыі сістэмы дзяржаўных органаў і іншых дзяржаўных арганізацый, а таксама колькасці іх работнікаў» (па-руску): https://kodeksy-by.com/norm_akt/source-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%20%D0%A0%D0%91/type-%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7/168-12.04.2013.htm

паміж мужчынамі і жанчынамі не назіраецца, апрача таго, што ва ўзросце 40-49 гадоў пераважаюць жанчыны (36,6% жанчын супраць 30,2% мужчын паводле даных за 2019 год), а ва ўзросце, вышэйшым за 60 гадоў, наадварот, мужчыны (5,8% мужчын супраць 1,5% жанчын у 2019 годзе). Вышэйшая доля мужчын, старэйшых за 60 гадоў, абумоўлена, з аднаго боку, наступствамі пенсійнай рэформы: мужчыны выходзяць на пенсію пасля 60 гадоў. З іншага боку, мужчыны займаюць вышэйшыя пасады, што стымулюе захоўваць працоўныя месцы па надыходзе пенсійнага ўзросту.



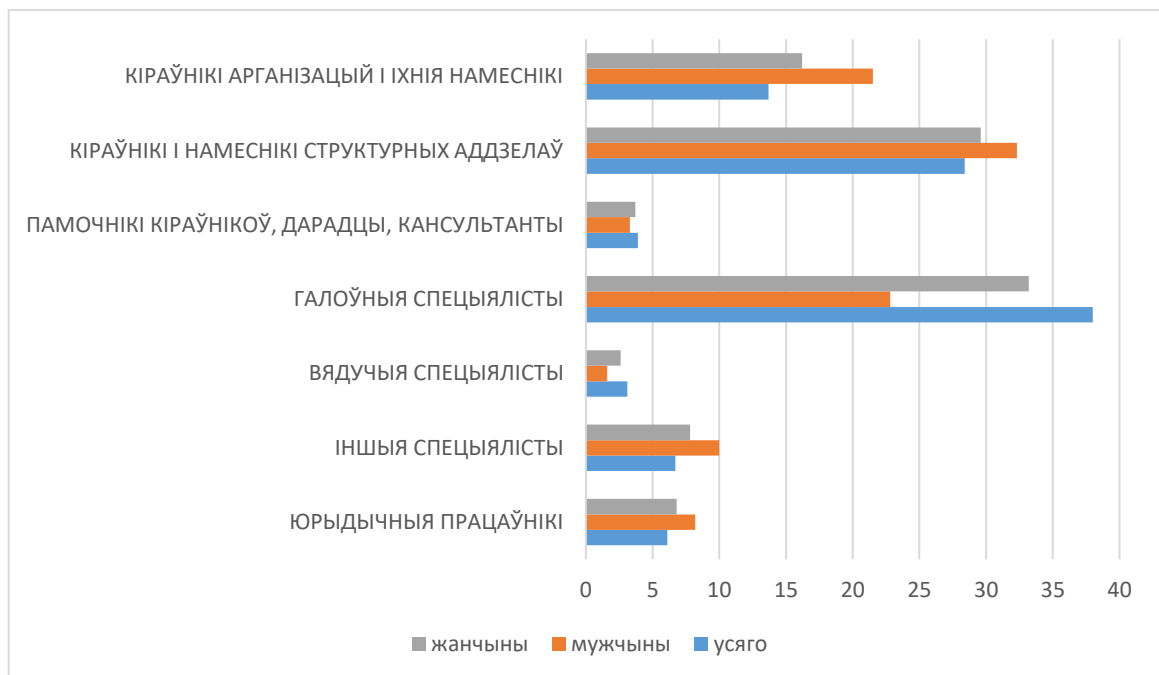
Дыяграма 2. Дынаміка ўзроставай структуры дзяржаўных службоўцаў, %

Варта адзначыць, што ў перыяд самага інтэнсіўнага скарачэння колькасці дзяржаўных службоўцаў паміж 2015 і 2017 гадамі самыя маштабныя скарачэнні (каля 30% колькасці) адбыліся ва ўзроставых групах да 29 гадоў і пасля 50 гадоў, асабліва сярод жанчын. У гэты перыяд жанчын, старэйшых за 60 гадоў, стала ўдвая менш. Скарачэнне службоўцаў, старэйшых за 50 гадоў, спрыяла амаладжэнню кіраўніцтва (ў гэты перыяд вырасла доля кіраўнікоў і намеснікаў кіраўнікоў арганізацыі і структурных падраздзяленняў ва ўзросце 40-49 гадоў) і зніжэнню долі службоўцаў нізкіх рангаў старэйшых узростаў (зменшылася доля спецыялістаў і вядучых спецыялістаў ва ўзросце 50-59 гадоў).

Узровень адукацыі дзяржаўных службоўцаў высокі: пераважае вышэйшая адукацыя (97,9% у 2019 годзе), а долі спецыялістаў з сярэдняй спецыяльнай адукацыяй або наогул без сярэдняй і вышэйшай адукацыі нязначныя (адпаведна, 2% і 0,1%). Заўважнай розніцы ва ўзроўні адукацыі паміж паламі няма, хіба што сярод жанчын доля асоб з сярэдняй спецыяльнай адукацыяй крыху большая (2,3% супраць 1,3% сярод мужчын). З 2015 па 2019

год павялічылася доля службоўцаў з вышэйшай адукацыяй (у 2015 годзе іх было 93,6%). Што да займаных пасадаў, найменш за ўсё асоб з вышэйшай адукацыяй сярод вядучых спецыялістаў (92%). Цікавы факт: сярод кіраўнікоў арганізацый і іхніх намеснікаў сярэдняю спецыяльную адукацыю маюць 3,1%, а ў 2015 годзе іх было 4,8%.

Асаблівую цікавасць выклікае размеркаванне дзяржаўных службоўцаў па **займаных пасадах**. У прыватнасці, у 2019 годзе 49,5% усіх дзяржслужбоўцаў займалі кіруючыя пасады (кіраўнікі арганізацый, структурных падраздзяленняў, іх намеснікі і памочнікі). Разам з тым, сярод мужчын кіруючыя пасады займалі 57,1%, а сярод жанчын – толькі 46%. Таксама сярод жанчын было найбольш галоўных спецыялістаў (38%), а вось сярод мужчын галоўным спецыялістам быў толькі кожны пяты, затое кіраўніком структурнага падраздзялення – кожны трэці (дыяграма 3).

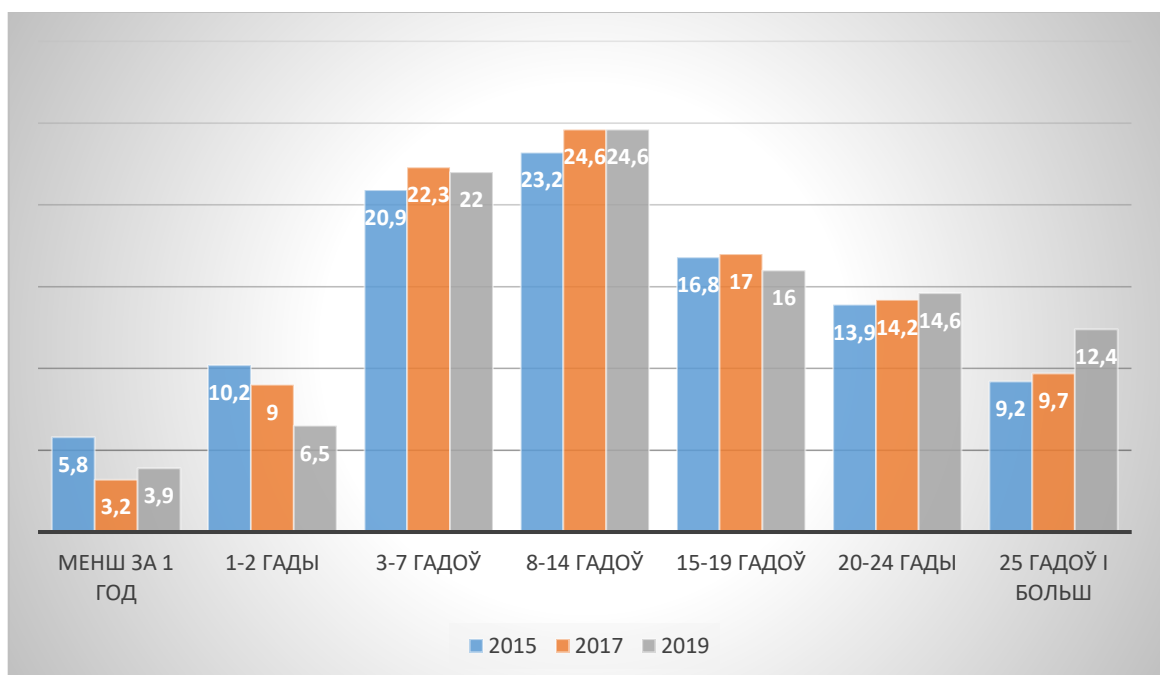


Дыяграма 3. Дзяржаўныя службоўцы па займаных пасадах, 2019 г., %

З 2015 па 2019 год зменшылася доля галоўных спецыялістаў (з 36,1% да 33,2%) і павялічылася доля кіраўніцтва (у 2015 годзе кіраўнікі і іх намеснікі разам складалі 42,6%). Асноўныя змены адбыліся з 2015 да 2017 года. Найбольш скарацілася колькасць галоўных спецыялістаў і службоўцаў нізкага рангу наогул, а вось колькасць кіруючых кадраў зменшылася нязначна. Такім чынам, скарачэнне дзяржаўных службоўцаў пасля 2015 года адбылося пераважна за кошт спецыялістаў розных узроўняў, на якіх ляжыць асноўны цяжар выканання функцыянальных абавязкаў. Частка іх была пераведзена з разраду дзяржслужбоўцаў у звычайныя службоўцы, у тым ліку за кошт рэарганізацыі

асобных дапаможных службаў⁶, што ўскосна пацвярджае рост колькасці занятых у дзяржкіраванні з 184,2 тысяч асоб у 2015 годзе да 188,8 тысяч у 2016 годзе⁷.

Скарачэнне долі службоўцаў на некіраўнічых пасадах карэлюе са скарачэннем долі працаўнікоў са стажам, меншым за 3 гады, якая знізілася з 16% у 2015 годзе да 10,4% у 2019 годзе (дыяграма 4). За гэты ж перыяд вырасла доля працаўнікоў, стаж дзяржаўнай службы якіх перавышае 25 гадоў (сярод мужчын гэты паказчык вышэйшы, чым сярод жанчын).

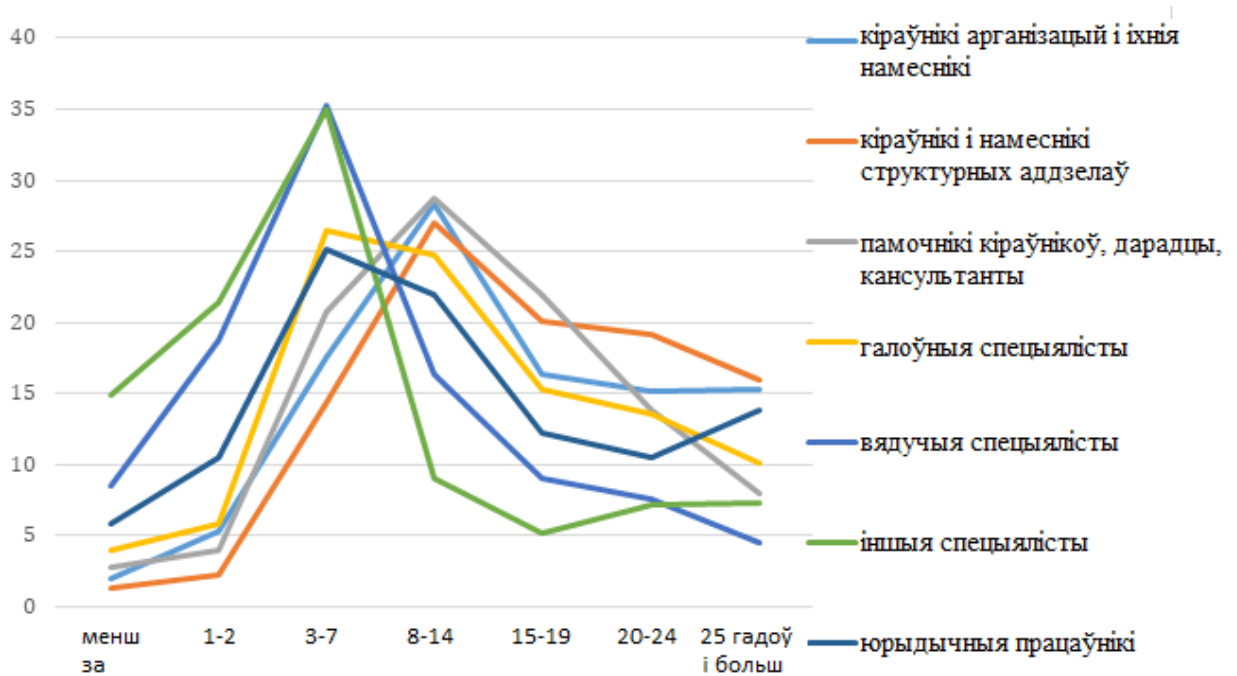


Дыяграма 4. Дынаміка структуры дзяржаўных службоўцаў у залежнасці ад стажу службы, 2015-2019 гг., %

У 2019 годзе агулам пераважалі супрацоўнікі са стажам службы ад 3 да 14 гадоў (46,6%). Заканамерна, што супрацоўнікі нізкага звяна мелі менш працяглы стаж (пераважна 3-7 гадоў), а ў кіраўнікоў і іхніх памочнікаў стаж перавышаў 8 гадоў (дыяграма 5). Разам з тым, яшчэ ў 2015 годзе стаж службы спецыялістаў і вядучых спецыялістаў не канцэнтравалася ў кагорце 3-7 гадоў, а размяркоўвалася больш раўнамерна – г. зн. частка працаўнікоў не прасоўвалася па кар’ернай лесвіцы, а незалежна ад стажу, заставаліся на пазіцыях, якія менш аплачваюцца.

⁶Ромашевская И, Рябова Н. «Что управляет теми, кто управляет государством: мотивация государственных служащих в цифрах» (2016): https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/motivation_final_0.pdf

⁷Зборнік «Труд и занятость» за 2020 год: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18061/



Дыяграма 5. Стаж дзяржслужбы ў залежнасці ад занятай пасады, 2019 г., %

На жаль, пасля 2015 года даныя пра колькасць дзяржаўных службоўцаў у абласцях не публікуюцца, таму нельга сказаць, ці змяніліся пасля скарачэння прапорцыі колькаснага складу ў рэгіёнах. Паводле даных за 2015 год, найбольш за ўсё дзяржслужбоўцаў працавала, натуральна, у Мінску (11918 асоб, альбо 25% ад усіх дзяржслужбоўцаў), дзе вышэйшая колькасць насельніцтва і канцэнтраваны ўсе цэнтральныя органы кіравання. У кожным з астатніх рэгіёнах колькасць службоўцаў размяркоўвалася раўнамерна і складала каля 6 тысяч асоб. Аднак у адносных велічынях, чым менш насельніцтва ў адміністрацыйным раёне, тым больш дзяржслужбоўцаў на 10 тысяч насельніцтва, бо для выканання ўсіх адміністрацыйных працэдур, ускладзеных на дзяржаўныя органы, неабходны ўкамплектаваны штат супрацоўнікаў і скарачэнне асобных спецыялістаў можа прывесці да адміністрацыйных дысфункцый.

ВЫСНОВЫ

На падставе апісаных сацыяльна-дэмаграфічных характарыстык можна скласці наступны партрэт сярэднестатыстычнага дзяржаўнага службоўца: гэта жанчына ва ўзросце ад 30 да 49 гадоў, з вышэйшай адукацыяй, якая займае пасаду галоўнага спецыяліста (радзей кіраўніка структурнага падраздзялення або яго намесніка) і мае стаж працы ад 3 да 14 гадоў. Нягледзячы на скарачэнне амаль чвэрці дзяржаўных службоўцаў з 2015 па 2019 гады, кардынальных змен у сацыяльна-дэмаграфічных паказчыках не адбылося.

Сярод дзяржаўных службоўцаў захоўваецца гендарны дысбаланс: мужчыны, нягледзячы на нешматлікасць, часцей займаюць кіраўнічыя пасады і ў іх даўжэйшы стаж службы. У прыватнасці, сярод кіраўнікоў высокага рангу ўсяго некалькі жанчын, а сярод кіраўнікоў выканаўчых камітэтаў цалкам дамінуюць мужчыны. Для большасці жанчын «шкляной столлю» робіцца пасада намесніцы кіраўніка арганізацыі.

У перыяд найбольшага скарачэння штату дзяржаўных службоўцаў з 2015 па 2017 гады часцей звальнялі жанчын, асабліва старэйшых узростаў (найперш, пенсійнага) і з нізкім узроўнем кваліфікацыі (спецыялістаў і вядучых спецыялістаў). Гэта дазволіла павысіць якасны склад службоўцаў: вырасла доля супрацоўнікаў з вышэйшай адукацыяй і доля супрацоўнікаў, якія займаюць кіруючыя пасады. Аднак фармальныя прыкметы павышэння якасці службоўцаў не сведчаць пра рэальны ўзровень кваліфікацыі. У Беларусі захоўваецца праблема нізкага прафесіяналізму чыноўнікаў, звязаная з існай сістэмай адбору на вакантныя пазіцыі⁸ і адсутнасцю якасных і сучасных адукацыйных праграм і курсаў павышэння кваліфікацыі, у тым ліку за мяжой.

Скарачэнне службоўцаў сярэдняга звяна прывяло да павышэння загрузанасці астатніх працаўнікоў і росту адносных паказчыкаў кіраўніцтва. Такім чынам, у кіраўнікоў знізілася колькасць падначаленых, колькасць функцыянальных абавязкаў супрацоўнікаў не зменшылася, а ў некаторых арганізацыях нават павялічылася праз невыразнае пераразмеркаванне абавязкаў паміж падраздзяленнямі. У выніку нормай робіцца ненармаваны працоўны дзень, выкананне заданняў ад некалькіх кіраўнікоў, якія могуць супярэчыць адзін аднаму⁹, што адбіваецца на якасці працы і паскарае прафесійнае выгаранне.

Такія ўмовы працы не спрыяюць прывабнасці дзяржслужбы як месца працы для моладзі. Скарачэнне долі службоўцаў ва ўзросце да 29 гадоў і са стажам работы да 3 гадоў сведчыць пра адток маладых кадраў, якія, напрыклад, пасля заканчэння тэрміну размеркавання не бачаць перспектывы развіцця і пераходзяць у іншыя сферы. Скарачэнне

⁸«От государственного управления к публичному администрированию: как можно проводить оценку государственного управления в Беларуси?» (https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/reforma_gu_sigma.pdf)

⁹Гл. працу пра цяжучасць кадраў на дзяржаўнай службе ў РБ на <https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/motivaciya.pdf> (па-руску).

колькасці і долі моладзі вядзе да таго, што ў арганізацыях пераважаюць больш дасведчаныя супрацоўнікі ў актыўным працаздольным узросце (30-49 гадоў). Фармальна такая сітуацыя спрыяе найбольш інтэнсіўнаму развіццю і росту ўзроўню кваліфікацыі дзяржслужбоўцаў – у рэальнасці ж матывацыя людзей, якія застаюцца ў гэтай сферы, не заўсёды зразумелая. Напрыклад, існуе адмоўная селекцыя, калі супрацоўнікі не бачаць для сябе магчымасцей уладкавацца на працу ў іншых сферах, таму баяцца звальнення і дэманструюць лаяльнасць кіраўніцтву, каб мець перспектывы кар'ернага росту. Да таго ж, тэндэнцыя павелічэння долі супрацоўнікаў ва ўзросце 40-49 гадоў можа прывесці да старэння дэмаграфічнага партрэта дзяржаўнага службоўца, а цякучасць сярод моладзі – знізіць пераемнасць пакаленняў і прыток новых ідэй у сферу дзяржаўнага кіравання.