



Новые
решения
для государственного
управления

Социально-демографический портрет государственного служащего в Беларуси

2022

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о количественном и качественном составе государственных служащих перманентно поднимается в среде экспертов и представителей власти. Мотивируется данный вопрос пониманием того, что в Беларуси наблюдается чрезмерная численность государственных служащих при относительно невысоком уровне их подготовки. Предпринимаются попытки повысить уровень заработной платы госслужащих при помощи сокращения их количества, что может простимулировать приток в отрасль более мотивированных и квалифицированных кадров.

В данной статье рассмотрим, как изменились социально-демографические характеристики государственных служащих за последние годы. Основным источником информации для проведения исследования послужили статистические данные, которые публикуются Национальным статистическим комитетом раз в два года¹. Последние доступные данные дают представление о составе государственных служащих за 2019 год, для оценки изменений каждый показатель сравнивается с предыдущими годами - 2017 и особенно 2015 годом, после которого произошло значительное сокращение численности государственных служащих.

В разработанном Белстатом методологическом положении по сбору статистической информации понятие «государственный служащий» трактуется в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственной службе»², а доступные данные о численности государственных служащих не включают работников силовых ведомств (МО, МВД, КГБ, ГПК, ДФР, СБ, ОАЦ, СК, ГКСЭ), то есть в открытом доступе находятся лишь данные о государственных гражданских служащих. Численность служащих, проходящих военную службу и службу в военизированных организациях (перечисленные категории выделены в соответствии с новым Законом «О государственной службе» 2022 года³), является закрытой информацией. Данное обстоятельство искажает представление о совокупной численности и доле государственных служащих среди экономически активного населения, а также влияет на характеристику отдельных показателей (например, соотношение по полу должно быть более паритетным, так как в силовых ведомствах среди сотрудников преобладают мужчины).

¹ Сборники «Труд и занятость» за 2016, 2018 и 2020 годы https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18061/

² Закон Республики Беларусь «О государственной службе» № 14 июня 2003 г. № 204-3 <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204>. В 2022 году был принят и вступил в силу новый Закон Республики Беларусь № 175-3 «О государственной службе», однако в методологическом положении и сборниках Белстата за рассматриваемый период идет трактование данных в соответствии с Законом 2003 года.

³ Закон Республики Беларусь «О государственной службе» № 175-3 от 1 июня 2022 г. <https://etalonline.by/document/?regnum=h12200175>

ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ПО СОЦИАЛЬНЫМ И ДЕМОГРАФИЧЕСКИМ ПОКАЗАТЕЛЯМ

Численность государственных служащих в Беларуси в первом десятилетии XXI века превышала 50 тысяч человек. Долгое время назревала необходимость сокращения их численности, которая в 2013 году была реализована посредством Указа Президента №168⁴. Однако первоначально предпринятые меры не привели к существенным изменениям: в первый год после принятия Указа численность государственных служащих сократилась на 12% (рис. 1). В последующие годы продолжилась дальнейшая оптимизация численности, в итоге к 2019 году численность государственных служащих по сравнению с 2011 годом сократилась на 35%.

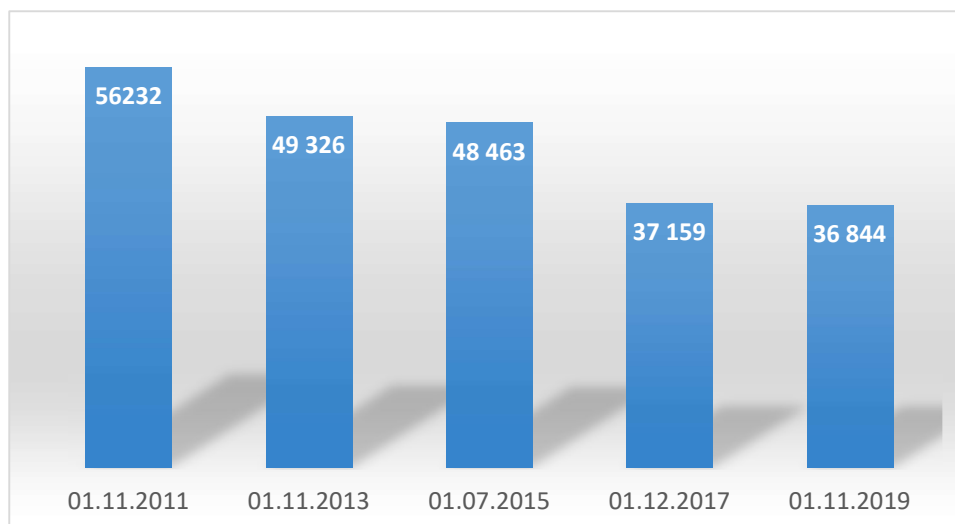


Рисунок 1. Численность государственных служащих, чел.

Сокращение численности служащих незначительно отразилось на их демографических характеристиках. Так, на протяжении изучаемого периода среди государственных служащих преобладают женщины, между 2015 и 2019 годами их доля снизилась с 70,1% до 68,6%, хотя это скорее временные колебания, а не тенденция.

Возрастной состав также не претерпел значительных изменений (рис. 2). Он довольно сбалансирован, так как преобладают сотрудники в наиболее активном трудоспособном возрасте (30-49 лет). В 2019 году средний возраст государственного служащего составил 42,2 года. Однако стоит отметить тенденцию по сокращению доли молодежи до 29 лет и рост доли сотрудников в возрастной когорте 40-49 лет, что, при

⁴ Указ Президента РБ №168 12.04.2013 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» 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

сохранении данной тенденции, приведет к постарению возрастного профиля государственных служащих. Значительной разницы в возрастном составе между мужчинами и женщинами не наблюдается, только в возрасте 40-49 лет преобладают женщины (36,6% женщин против 30,2% мужчин по данным за 2019 год), а в возрасте старше 60 лет, наоборот, мужчины (5,8% мужчин против 1,5% женщин в 2019 году). Более высокая доля мужчин старше 60 лет обусловлена, с одной стороны, последствиями пенсионной реформы (мужчины выходят на пенсию после 60 лет), а с другой стороны, мужчины занимают более высокие должности, что стимулирует сохранение рабочего места после достижения пенсионного возраста.

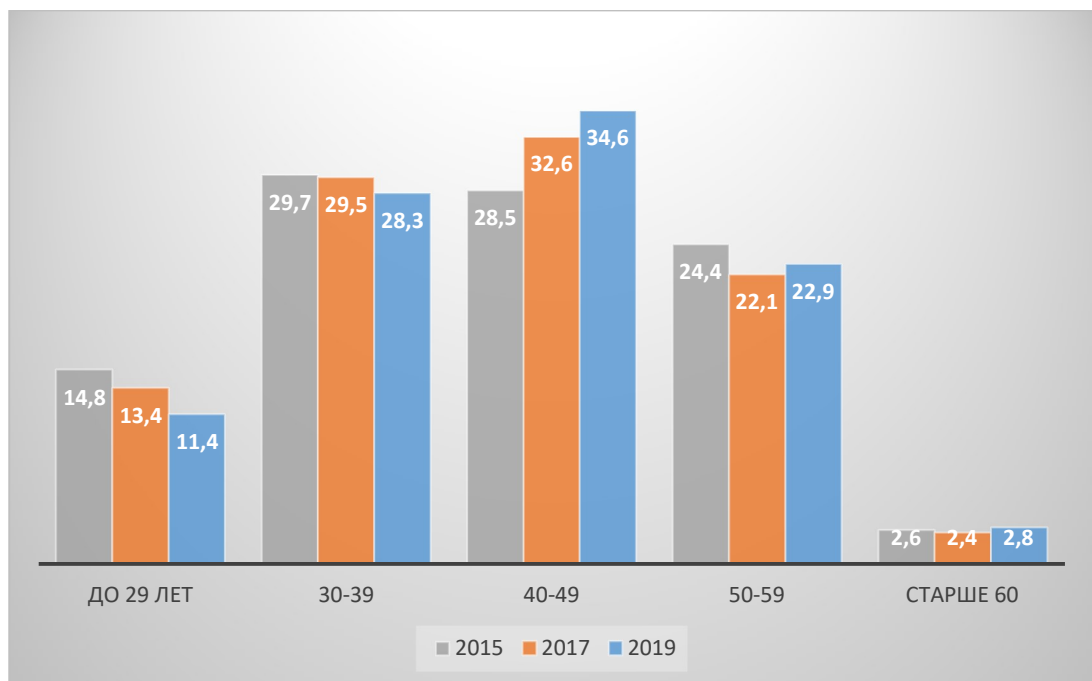


Рисунок 2. Динамика возрастной структуры государственных служащих, %

Стоит отметить, что в период наиболее интенсивного сокращения численности государственных служащих между 2015 и 2017 годами самые значительные сокращения (около 30% численности) произошли в возрастных группах до 29 лет и старше 50 лет, особенно среди женщин в данных возрастных когортах. В этот период численность женщин старше 60 лет сократилась вдвое. Сокращение служащих старше 50 лет способствовало омоложению руководящего состава (в этот период выросла доля руководителей организаций и структурных подразделений, а также их заместителей в возрасте 40-49 лет) и снижению доли служащих низких рангов в старших возрастах (сократилась доля специалистов и ведущих специалистов в возрасте 50-59 лет).

Уровень образования государственных служащих высокий, преобладает высшее образование (97,9% в 2019 году), незначительна доля специалистов со средним специальным образованием (2%) либо вообще без среднего и высшего образования (0,1%).

Заметной разницы в уровне образования по полу нет, только среди женщин немного выше доля лиц со средним специальным образованием (2,3% против 1,3% среди мужчин). С 2015 по 2019 год произошло увеличение доли служащих с высшим образованием (в 2015 году их было 93,6%). По занимаемым должностям меньше всего лиц с высшим образованием среди ведущих специалистов (92%). Интересен факт, что среди руководителей организаций и их заместителей 3,1% - со средним специальным образованием, а в 2015 году их было 4,8%.

Распределение государственных служащих по занимаемым должностям представляет особый интерес. Так, в 2019 году 49,5% от всех государственных служащих занимали руководящие должности (руководители организаций, структурных подразделений, их заместители и помощники). При этом среди мужчин занимали руководящие должности 57,1%, в то время как среди женщин данный показатель составил 46%. Также среди женщин больше всего главных специалистов (38%), когда среди мужчин только каждый пятый являлся главным специалистом, в то время как каждый третий - руководителем структурного подразделения (рис. 3).

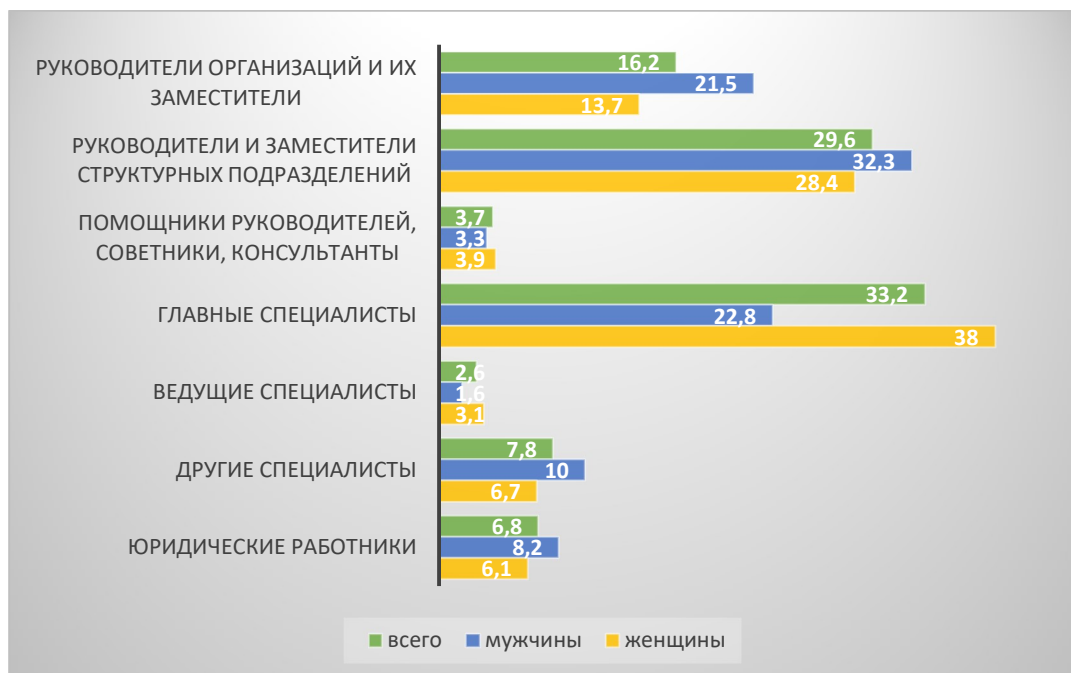


Рисунок 3. Государственные служащие по занимаемым должностям, 2019 г., %

С 2015 по 2019 год сократилась доля главных специалистов (с 36,1% до 33,2%) и увеличилась доля руководящего состава (в 2015 году в совокупности руководители и их заместители составляли 42,6%). Основные изменения произошли в период с 2015 по 2017 год. Больше всего сократилась численность главных специалистов и в целом служащих более низкого ранга, в то время как численность руководящего состава сократилась незначительно. Таким образом, сокращение государственных служащих после 2015 года главным образом произошло за счет специалистов разного уровня, на которых лежит

основная нагрузка по выполнению функциональных обязанностей. Часть из них была переведена из разряда госслужащих в обычные служащие, в том числе за счет реорганизации отдельных вспомогательных служб⁵, что косвенно подтверждается ростом численности занятых в госуправлении с 184,2 тысяч человек в 2015 году до 188,8 тысяч человек в 2016 году⁶.

Сокращение доли служащих на неруководящих должностях коррелирует с сокращением доли работников со стажем менее 3 лет, которая снизилась с 16% в 2015 году до 10,4% в 2019 году (рис. 4). За этот же период выросла доля работников, стаж государственной службы которых превышает 25 лет (среди мужчин этот показатель выше, чем среди женщин).

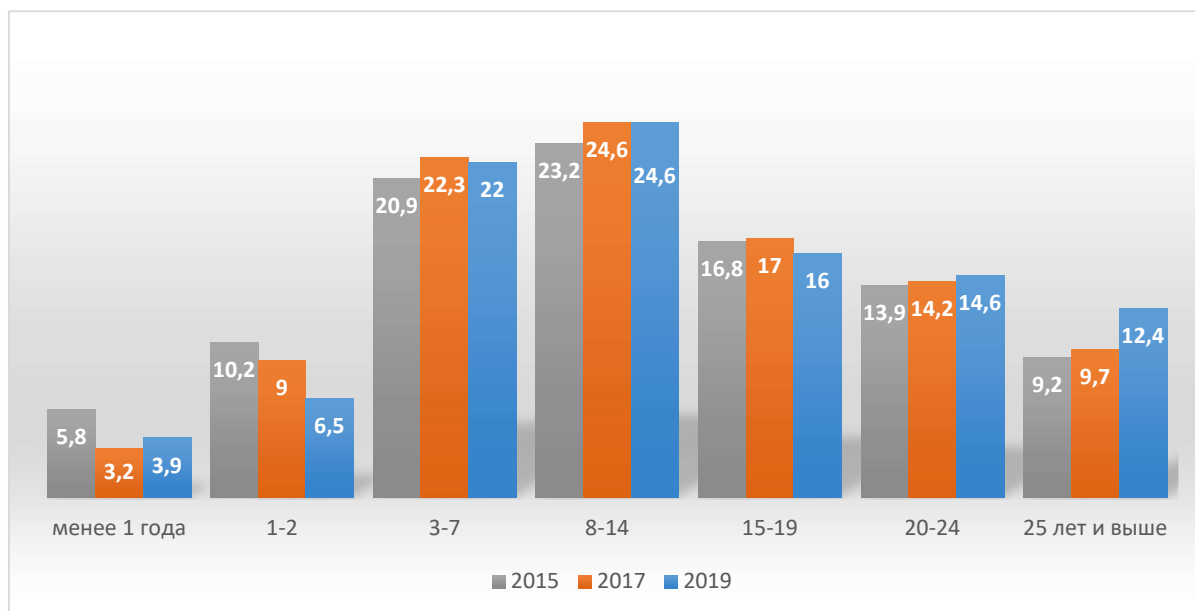


Рисунок 4. Динамика структуры государственных служащих в зависимости от стажа службы, 2015-2019 гг., %

В 2019 году в целом преобладали сотрудники, стаж службы которых составлял от 3 до 14 лет (46,6%). Закономерно, что сотрудники низшего звена имели менее продолжительный стаж службы (в большинстве своем 3-7 лет), а у руководителей и их помощников стаж службы превышал 8 лет (рис. 5). В то же время еще в 2015 году стаж службы специалистов и ведущих специалистов не концентрировался в когорте 3-7 лет, а

⁵ Ромашевская 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

⁶ «Труд и занятость» 2020 год https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18061/

распределялся более равномерно, то есть часть работников не продвигалась по карьерной лестнице, а, независимо от стажа, оставалась на менее оплачиваемой позиции.

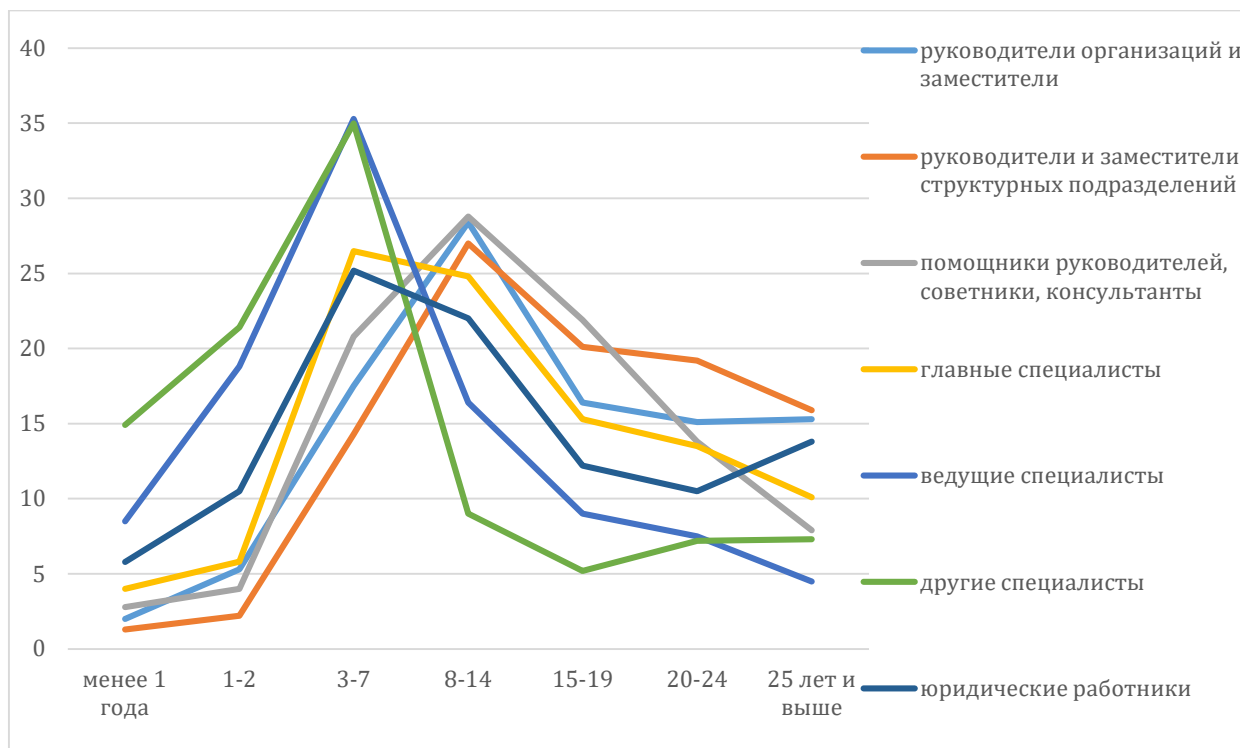


Рисунок 5. Стаж государственной службы в зависимости от занимаемой должности, 2019 г., %

К сожалению, после 2015 года данные о численности государственных служащих по областям не публикуются, поэтому нельзя сказать, изменились ли после сокращения пропорции численного состава по регионам. По данным за 2015 год, закономерно больше всего госслужащих находилось в Минске (11918 человек или 25% от всех госслужащих), где выше численность населения и сконцентрированы все центральные органы управления. По остальным регионам численность служащих распределялась равномерно и составляла порядка 6 тысяч человек. Однако в относительных величинах чем меньше численность населения в административном районе, тем выше численность госслужащих на 10 тысяч населения, так как для выполнения полного перечня административных процедур, возложенных на государственные органы, необходим укомплектованный штат сотрудников, сокращение отдельных специалистов может привести к административным дисфункциям.

ВЫВОДЫ

Исходя из описанных социально-демографических характеристик, можно составить следующий портрет среднестатистического государственного служащего: женщина в возрасте от 30 до 49 лет, с высшим образованием, занимает должность главного специалиста, реже руководителя структурного подразделения или его заместителя, стаж работы колеблется от 3 до 14 лет. Несмотря на сокращение почти на четверть численности государственных служащих в период с 2015 по 2019 годы, кардинальных изменений в социально-демографических показателях не произошло.

Среди государственных служащих сохраняется гендерный дисбаланс: мужчины, несмотря на их немногочисленность, чаще занимают руководящие должности, у них дольше стаж службы. Так, среди руководителей высшего ранга только несколько женщин, мужчины полностью доминируют среди руководителей исполнительных комитетов. В большинстве своем «стеклянный потолок» для женщин является должность заместителя руководителя организации.

В период наиболее значительного сокращения штата государственных служащих с 2015 по 2017 годы увольнению чаще подвергались женщины, особенно старших возрастов (в первую очередь пенсионного) и с низким уровнем квалификации (специалисты и ведущие специалисты). Это позволило повысить качественный состав служащих - выросла доля сотрудников с высшим образованием и доля сотрудников, занимающих руководящие должности. Однако формальные признаки повышения качества служащих не свидетельствуют об их реальном уровне квалификации. В Беларуси сохраняется проблема низкого профессионализма чиновников, которая сопряжена с существующей системой отбора на вакантные позиции⁷ и отсутствием качественных и современных образовательных программ и курсов повышения квалификации, в том числе за рубежом.

Сокращение служащих среднего звена привело к повышению нагрузки на оставшихся работников и росту относительных показателей руководящего состава. Таким образом, у руководителей снизилась численность подчиненных, количество функциональных обязанностей сотрудников не уменьшилось, а в некоторых организациях даже увеличилось за счет нечеткого перераспределения обязанностей между подразделениями. В результате нормой становится ненормированный рабочий день, выполнение заданий от нескольких руководителей, которые могут противоречить друг другу⁸, что сказывается на качестве выполняемой работы и приводит к более быстрому профессиональному выгоранию.

⁷ 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

⁸ Текущее кадров на государственной службе в РБ <https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/motivaciya.pdf>

Такие условия работы не способствуют привлекательности госслужбы как места работы для молодежи. Сокращение доли служащих в возрасте до 29 лет и со стажем работы до 3 лет свидетельствует об оттоке молодых кадров, которые, например, после окончания срока распределения не видят перспектив для развития и переходят в другие сферы. Сокращение численности и доли молодежи ведет к тому, что в организациях преобладают более опытные сотрудники, в активном трудоспособном возрасте. Формально такая ситуация способствует наиболее интенсивному развитию и росту уровня квалификации среди госслужащих, в реальности же не всегда понятна мотивация людей, которые остаются в данной сфере. Например, существует отрицательная селекция, когда сотрудники не видят для себя возможностей трудоустройства в других сферах, поэтому боятся увольнения и демонстрируют лояльность руководству, чтобы иметь перспективы карьерного роста. К тому же тенденция по увеличению доли сотрудников в возрасте 40-49 лет может привести к постарению демографического портрета госслужащего, а текучка среди молодежи снизит преемственность поколений и приток новых идей в сферу государственного управления.