

# Механизмы стимулирования государственных служащих в Беларуси: как совместить несовместимое?

Александр Филиппов

## СОДЕРЖАНИЕ

◆ РЕЗЮМЕ	1
◆ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	2
◆ 2. КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕС)	6
◆ 3. МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	7
◆ 4. ОСОБЕННОСТИ ПРАКТИКИ МОТИВАЦИИ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	14
◆ 5. ЭМПИРИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ СИСТЕМЫ МОТИВАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	16
◆ ЗАКЛЮЧЕНИЕ	18
◆ ПРИЛОЖЕНИЕ	19

## РЕЗЮМЕ

В стимулировании государственных служащих в Беларуси используются мало совместимые друг с другом элементы двух разных стратегий: отказ от официальных материальных благ как основного механизма стимулирования, который, однако, не компенсируется высокой степенью сопричастности государственных служащих к решению судеб страны, а также не сопровождается высокой престижностью государственной службы и восприятием ее как общественно значимой среди населения страны.

В результате используемые механизмы стимулирования способствуют формированию двух разнонаправленных тенденций:

- а) закреплению среди госслужащих крайне рационалистических, индивидуалистических соображений, направленных на обрращение новыми связями, использованию госслужбы в качестве стартовой площадки для перехода в бизнес, использованию «серых» схем и т.д.;
- б) закреплению на государственной службе людей, неспособных в силу своей квалификации (реже - личностных особенностей) найти достойную работу за пределами государственной службы.



## РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Дальнейшее сокращение госаппарата и эксперименты с перераспределением высвободившихся средств являются бесперспективными для мотивации государственных служащих и повышения качества их работы.
2. Необходимо четко определиться, какая из двух основных стратегий мотивирования - через материальные и / или монетизируемые блага или же через стимулы гражданско-патриотического и/ или организационного характера - будет доминировать на государственной службе.
3. Представляется, что с учетом политических реалий страны единственной приемлемой для политической элиты стратегией мотивации является акцент на материальном стимулировании.
4. В связи с этим необходимо не только повысить зарплату госслужащим, но и сосредоточиться на разработке четких показателей, по результатам которых начисляются бонусы. В общем виде эта система внедрена в Беларуси, но на практике работает избирательно. Это связано с приматом политических / патрональных соображений, нечеткостью отдельных критериев, их избыточностью, слабой транспарентностью доходов чиновников, неразвитой антикоррупционной политикой. Устранение всех этих преград - долгий процесс, успешность которого зависит от политической воли.
5. Вместо этой системы необходимо создать целенаправленную и четко выстроенную систему поощрения, исходя из результатов труда.
6. Монетизировать подлежащие монетизации привилегии.
7. Снять неформальные ограничения на получение дохода из законных, понятных и транспарентных источников, а также повысить самостоятельность руководителей государственных органов в формировании кадровой политики.
8. Внедрить долгосрочную систему бонусов, наподобие «золотых парашютов».

## 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Проблема мотивации государственных служащих входит в число ключевых в науке о государственном управлении. По существу, исследование этой проблемы началось со статьи Perry, J. and Wise, L. R. The motivational bases of public service. Public administration review, Vol. 50, No 3, 1990, 367-373. В настоящее время наблюдается устойчивая тенденция роста интереса к проблемам мотивации на государственной службе. Значительную актуальность этому направлению в исследованиях придавало и распространение идей New Public Management, предполагающего адаптацию методов стимулирования работников на коммерческих предприятиях к условиям государственной службы.

Так, с одной стороны, некоторые авторы, обращавшиеся к этой проблематике, пытались применить к сфере государственного управления те подходы, которые уже были отработаны на примере коммерческих организаций. С укреплением New Public Management как одной из основных парадигм в современной науке о государственном управлении число таких работ увеличилось.

С другой стороны, ряд других исследователей сомневаются в адекватности теорий, используемых для описания процессов в частном секторе, для изучения государственного



управления, в том числе, и в части мотивации чиновников. Так, достаточно популярным стал тезис о том, что размер оплаты труда, а в некоторых случаях и повышение по карьерной лестнице играют в государственном аппарате существенно меньшую роль, чем на коммерческом предприятии<sup>1</sup>.

Можно выделить различные теоретические подходы к проблеме мотивации вообще, которые в той или иной степени можно перенести на государственную службу.

В рамках школы научного управления, одним из основоположников которой является Ф. Тейлор, была установлена четкая зависимость между производительностью и оплатой труда, причем особый акцент был сделан на недопущение низкой производительности через дифференциацию оплаты. В рамках системы государственного управления подход Ф. Тейлора имеет определенные ограничения. Во-первых, он предполагает установление четких, понятных и немногочисленных критериев оценки труда. Используемые в ряде стран «целевые / прогнозные / плановые показатели», SMART цели, задаваемые для каждого работника, бизнес-планирование в рамках организации имеют все же определенную ограниченность в силу

- а) их размытости,
- б) многочисленности,
- в) неочевидной оценки вклада каждого работника в итоговый результат.

По результатам проведенных опросов среди белорусских госслужащих можно сделать вывод, что в отечественной системе государственного управления не используется развитая система количественной оценки труда чиновников, а следовательно, и прямая зависимость их оплаты от этих результатов.

В рамках административной (классической) школы управления А. Файоля<sup>2</sup> продвигалась идея об адекватном вознаграждении и создании корпоративного духа как важнейших элементах стимулирования персонала. В белорусских условиях опросы показывают, что практически все опрошенные считают свое вознаграждение неадекватным. Анализ законодательства и тенденций на рынке труда до середины 2014 г. подкрепляет это мнение опрошенных. То же касается и формирования корпоративного духа. Почти все интервьюируемые отмечают падение престижа государственной службы и своего нежелания / невозможности часто сообщать о роде своих занятий. Тем не менее, если рассматривать выделенные А. Файолем принципы управления, то, по крайней мере, на декларативном уровне они используются в белорусской системе государственного управления. Однако реальная их имплементация, по-видимому, оказывается под вопросом, что связано с особенностями политической системы Республики Беларусь.

Весьма важными являются и результаты исследований М. П. Фоллет<sup>3</sup> и Э. Мэйо<sup>4</sup> в рамках школы человеческих / взаимных отношений, когда акцент был сделан на формировании и укреплении особого чувства социальности, принадлежности к определенной, значимой, общности, занимающейся важной и нужной деятельностью. Как уже отмечалось, в проведенном нами анкетировании респонденты указывают на падение престижа государственной службы, а также на отсутствие какой-либо государственной политики по

1 См., например, <http://www.ipa.ie/pdf/PublicServiceMotivation.pdf> с преимущественными ссылками на работы J. Perry и A. Hondgehem

2 Файоль, А. Общее и промышленное управление - <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5783>

3 Например, Follet, M.P. Creative Experience - <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib/books/follett.pdf>

4 Mayo, E. The Social Problems of an Industrial Civilization - Boston ; Harvard University, 1945 - <https://archive.org/details/socialproblemsof00mayo>



позиционированию чиновничества как социально важной группы, занимающейся социально полезной деятельностью. Более того, высшее политическое руководство страны активно поддерживает и распространяет негативные стереотипы об основной массе чиновников<sup>5</sup>. Политическая система Беларуси также обуславливает разделение и конкуренцию между различными органами государственного управления, опосредованное и затрудненное взаимодействие между ними, культивирование узковедомственных интересов.

Совокупность факторов, влияющих на мотивацию, одним из первых выделил американский исследователь Честер Барнард<sup>6</sup>. В частности, он отметил следующие факторы: материальное вознаграждение; привлекательность работы и подходящие физические условия труда; нематериальные стимулы: возможность участия в ходе событий и в принятии решений; возможность поддержания дружеских отношений в коллективе, престиж; а также духовные побуждения (лояльность к организации, служение обществу, патриотизм и т. п.).

По мнению Ч. Барнарда, отдельно по себе ни материальные, ни нематериальные факторы стимулирования не могут быть эффективными. Требуется их сбалансированность, причем в зависимости от организации этот баланс будет различаться. Безусловно, практически во всех системах организации государственной службы декларируется, что материальное вознаграждение не должно являться основным видом стимулирования, разрыв в уровнях дохода с частным сектором компенсируется статусом госслужащего, а также осознанием общественной важности той миссии, которую несут государственные служащие. Однако важным вопросом является то, насколько в самом обществе преобладают ценности нематериального характера. В противном случае, апелляции к нематериальному стимулированию фактически будут означать развитие коррупции в государственном аппарате.

Схожие позиции отстаивал и Макс Вебер. Согласно веберовскому подходу, оптимальной является такая система государственного управления, в которой чиновник трудится качественно и с полной отдачей сил. Стимулами подобной самоотверженности являются стабильность положения, служение обществу, признание заслуг перед обществом, а также высокий социальный статус. В условиях разворачивающегося в Беларуси социально-экономического кризиса и банкротства избранной модели развития значение стабильности в контексте наличия рабочего места и определенная оплата труда, превышающая средний показатель по стране, являются важными факторами мотивации. Анализ анкет показывает, что за последние два года значимость этих факторов значительно возросла для работников региональных исполкомов, в то время как для сотрудников центральных органов управления значительную важность по-прежнему представляют и нематериальные факторы стимулирования, которые включают возможность наработать связи вне государственного сектора с целью возможного последующего трудоустройства.

В рамках экономических методов анализа человеческого поведения (например, в рамках исследований Чикагской школы) акцент делается на экономической рациональности в деятельности индивида. Предполагается, что индивид способен самостоятельно выбрать тип поведения, исходя из анализа «издержки - выгоды», и сделать оптимальный выбор. Как правило, имеющиеся методы мотивации представляются в их монетизированном виде (прямо или косвенно). Таким образом, учитываются как прямые денежные доходы, так и

5 Из последних примеров - 29 июля 2016 года в ходе поездки по Минской области Александр Лукашенко обрушился с жесткой критикой на бесхозяйственность дорожников

6 Barnard, Ch. The Function of the Executive - Cambridge: Harvard University Press, 1966. - [https://hec.unil.ch/docs/files/56/618/barnard\\_chapter\\_7.pdf](https://hec.unil.ch/docs/files/56/618/barnard_chapter_7.pdf)



неденежные формы поощрения, в том числе неформальные, не прописанные в нормативно-правовых документах.

Развивая эти идеи, Энтони Даунс<sup>7</sup> вывел два основных типа чиновников по их мотивации:

- а) чисто эгоистичные чиновники,
- б) смешанно-мотивированные чиновники.

Все это делает вопрос о соотношении частных и общественных интересов в мотивации чиновников ключевым в анализе этой сферы в государственном управлении. Проблема заключается в том, что по-разному понимаются частные интересы (например, важность госслужбы и высокий статус в обществе могут рассматриваться и как частный, и как общественный интерес), также существует проблема трансформации частных интересов в общественные, то есть попытка найти способы / механизмы гармонизации частных интересов с общественными, отбирать на службу тех лиц, чьи частные интересы (например, осознание важности и престижности выполняемой работы) соответствуют общественным.

Существуют определенные теоретические наработки, в соответствии с которыми можно исследовать мотивацию работников, независимо от сектора<sup>8</sup>. Так, необходимо остановиться на основных характеристиках мотивации, к которым относятся:

1. Характеристики работы - ее значимость, ответственность за ее результат, знание о результатах (получение какого-либо ответа о результатах работы).
2. Организационная структура, к которой относятся две основные группы параметров - степень специализации, стандартизации и формализации заданий; степень централизации процесса принятия решений.
3. Карьера. Отмечается, что, для того чтобы карьера стала условием для мотивации, она должна соответствовать следующим условиям: повышение должно быть желаемым; должна существовать возможность для повышения; должна быть связь между продвижением по службе и результативностью работы.
4. Руководство. Эта характеристика включает в себя два параметра: способность руководителя устанавливать определенные стандарты для работы и обеспечивать их выполнение; способность руководителя поддерживать ровные отношения со своими сотрудниками.
5. Условия работы.
6. Зарплата, под которой понимается, прежде всего, равенство вознаграждения за равный труд.
7. Потребность во внимании окружающих. В этой характеристике выделяют два подпараметра: потребность во внимании со стороны коллег и потребность во внимании среди потребителей услуг.

В своей, уже упомянутой ранее статье Дж. Перри и Л. Уайз задались вопросом об общих принципах мотивации государственных служащих, которая, по их мнению, в то время, когда готовилась статья, находилась в кризисе. В целом, авторы выделили две группы возможных мотиваций: следование личным интересам, основанное преимущественно на внешних вознаграждениях (extrinsic rewards), и следование общественным интересам,

7 Downs, A. Inside bureaucracy - <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>

8 См., например, Graham, S., Weiner, B. Theories and principles of motivation - [http://www.unco.edu/cebs/psychology/kevinpugh/motivation\\_project/resources/graham\\_weiner96.pdf](http://www.unco.edu/cebs/psychology/kevinpugh/motivation_project/resources/graham_weiner96.pdf)



основанное преимущественно на внутренней склонности работать на общее благо (intrinsic rewards).

Исследователи достаточно критично относятся к попытке распространить бизнес-модели мотиваций на сферу государственного управления, отмечая, что опора на ценности бизнес-администрирования отрицательно сказывается как на мотивации госслужащих, так и на мотивации лиц, желающих поступать на государственную службу. Один из важнейших постулатов, на который опираются Дж. Перри и Л. Уайз, заключается в том, что государственные и общественные организации изначально привлекают специфических людей со специфической мотивацией, отличной от мотивации в коммерческом секторе.

В итоге, к элементам мотивации на государственной службе исследователи отнесли следующие: причастность к процессу формулирования политического курса; приверженность к какой-либо государственной программе из-за личной идентификации; защиту специальных или частных интересов; желание служить общественным интересам; верность долгу и правительству в целом; социальную справедливость; приверженность к той или иной программе в силу убежденности в ее общественной значимости; патриотизм.

Как видим, индивидуалистические мотивы неизбежно, по мнению Дж. Перри и Л. Уайз, присутствуют в мотивации госслужащих, однако число этих мотивов невелико по сравнению с мотивами нематериального, некорыстного характера, которые, как предполагается, и делают государственную службу привлекательной для определенной категории лиц.

Другие авторы, в частности, У. Ванденабилт (W. Vandenabeele), Р. Депре (R. Depré), А. Ондегем (A. Hondeghem), Ш. Ян (Sh. Yan)<sup>9</sup>, Дж. О'Риордан (J. O'Riordan)<sup>10</sup>, также отмечают, что альтруизм, стремление работать во имя общественного блага, желание быть причастным к выработке политического курса в стране являются ключевыми элементами в мотивации государственных служащих, создавая существенное отличие от коммерческого сектора. Однако для эффективного использования этих мотивирующих факторов необходимо соблюдение определенных условий. Их конкретное содержание и является предметом немногочисленных публикаций, посвященных проблеме мотиваций в государственном секторе.

## 2. КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕС)

Используя в качестве матрицы основные характеристики мотивации, ряд исследователей попытались выяснить<sup>11</sup>, какие из них являются наиболее значимыми для такого специфического сектора, как государственная служба. Следует еще раз подчеркнуть, что речь идет о чиновниках из стран ЕС, и даже собранный этими исследователями материал, безусловно, является неполным.

Так, значимость работы, ответственность за ее результат, знание о результатах (получение какого-либо ответа о результатах работы) имеют приблизительно одинаковую важность и для государственного, и для частного сектора.

9 См., например, Vandenabeele, W et al. The Motivation Patterns of Civil Servants // Viešoji politika ir Administravimas - 2004. - Nr.13. - P. 52-63.

10 O'Riordan, J. Public Service Motivation - <http://www.ipa.ie/pdf/PublicServiceMotivation.pdf>

11 См., например, часто цитируемую работу Perry, J.L., Wise L.R The Motivational Bases of Public Service - [http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/The\\_Motivational\\_Bases\\_of\\_Public\\_Service\\_Perry\\_&\\_Wise%201990.pdf](http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/The_Motivational_Bases_of_Public_Service_Perry_&_Wise%201990.pdf)



Относительно организационной структуры отмечается, что высокая степень специализации, стандартизации и формализации заданий, а также высокая степень централизации процесса принятия решений имеют крайне отрицательное влияние на мотивацию, по существу, являются демотивирующими факторами.

Карьера является весьма значимым фактором мотивации, однако только при условии выполнения выше перечисленных факторов.

Оба параметра в характеристике «руководство» (способность руководителя устанавливать определенные стандарты для работы и обеспечивать их выполнение; способность руководителя поддерживать ровные отношения со своими сотрудниками) играют важную роль в мотивации. Однако способность поддерживать ровные отношения с сотрудниками является, по-видимому, более существенным условием высокой мотивации, чем способность руководителя устанавливать определенные стандарты для работы.

Как ни странно, условия работы, в целом, выполняют весьма скромную роль в мотивации госслужащих. Среди всех характеристик условий работы для госслужащих, по-видимому, наиболее важным является развитие информационных технологий.

Зарплата также не является ведущим фактором мотивации при условии, что соблюдается принцип равенства вознаграждения за равный труд.

Из двух составляющих потребности во внимании окружающих значимость внимания со стороны коллег значительно уступает вниманию со стороны потребителей услуг.

Таким образом, суммируя, пусть и этот фрагментарный фактологический материал (изложенный в трудах выше упомянутых авторов), к значимым элементам мотивации работников, занятых на государственной службе, следует отнести следующее: осознание значимости своей работы для общественных интересов, что проявляется в конкретном участии конкретного чиновника в выработке политического курса страны; наличие определенной гибкости и свободы в принятии решений, отсутствие детальной регламентации своих действий; обостренное чувство социальной справедливости, что должно обуславливать создание соответствующих условий на государственной службе.

Сформулировав в общем виде основные компоненты мотивации государственных служащих, попытаемся рассмотреть, насколько эти элементы внедрены в систему государственного управления в Республике Беларусь.

### 3. МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (на основании Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня № 204-З с изменениями и дополнениями от 30 мая 2013 года № 28-З)

Первым этапом этого рассмотрения станет анализ нормативно-правовой базы, прежде всего, Закона «О государственной службе в Республике Беларусь».

Следует учитывать, что есть определенные различия между государственными должностями, включенными в различные кадровые реестры (Главы государства Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, областных комитетов и Минского городского исполнительного комитета). Относительно стимулирования таких работников рассматриваемый Закон не содержит отдельных положений, однако практика показывает, что такие особые механизмы, отличные от стимулирования других категорий госслужащих, существуют. Так, например, ряд СМИ обвиняет высших должностных лиц в явном



превышении расходов над доходами, в частности, владении ими дорогой недвижимостью или дорогими аксессуарами, например, часами.

Пункт 1.7 статьи 20 Закона прямо фиксирует право государственного служащего на заработную плату и дополнительное стимулирование труда в порядке, определяемом Законом и иными законодательными актами. Однако исчерпывающего перечня способов этого дополнительного стимулирования труда государственных служащих в законодательстве нет. Статья 20, посвященная правам государственного служащего, вообще очень примечательна, так как за исключением права на отставку (п.1.16) не прописывает каких-либо специфических прав исключительно для работников этой сферы.

## *КЛАССЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ*

Одним из значимых методов стимулирования является назначение классов государственных служащих. Мы относим назначение классов государственных служащих к одному из методов стимулирования (хотя это не отрицает права рассматривать классы как метод организации работы / карьеры госслужащих), так как повышение по классности, будучи формой карьеры *per se*, влечет за собой увеличение зарплаты, а также расширение доступа (не всегда официального) к нематериальным методам стимулирования.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим. Присвоение классов производится в последовательном порядке в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией государственного служащего, стажем работы на государственной службе, а также с учетом ранее присвоенного ему класса. При этом учитывается занимаемая должность, в соответствии с которой присваивается класс на основании перечня государственных должностей, соответствующих классам государственных служащих, утвержденного в установленном законодательством порядке. То есть класс присваивается госслужащему в соответствии с занимаемой должностью, причем многим должностям соответствует «вилка» классов. Даже при серьезном понижении в должности, если это произошло не в рамках дисциплинарного взыскания, госслужащий сохраняет присвоенный ему ранее класс.

Продвижение государственного служащего по карьерной лестнице зависит как от занимаемой должности, так и от штатного расписания структурного подразделения и является советскономенклатурным по своей сути. Другими словами продвижение специалиста зависит почти полностью от поддержки непосредственного или вышестоящего начальника.

Каждая должность предполагает присвоение того или иного класса, однако, как правило, имеются «вилки» в соотношении должностей и классов, то есть должность может предполагать 4-й / 3-й класс. Класс не только предполагает особую надбавку за классность (устанавливается Президентом Республики Беларусь), но с ним напрямую связана надбавка за сложность и напряженность труда. Таким образом, повышение класса, даже не связанное с переводом на другую должность, может повысить материальное вознаграждение госслужащего за работу. Кроме того, в корпоративной культуре госслужащих классы часто служат мерилем места (статуса) того или иного чиновника в иерархии в системе государственного управления, что можно рассматривать и как нематериальную форму поощрения.





Так, например, главный специалист в райисполкоме и главный специалист в облисполкоме - две разные по статусу должности, которым соответствуют разные классы. Их отличают различные должностные обязанности и степень ответственности, а внешним проявлением этого различия как раз и выступают классы. Классы играют еще бóльшую роль при сопоставлении иерархии в различных по профилю органах государственного управления. Особую актуальность такая градация приобретает при отсутствии прямого подчинения одной организации другой. Так, нам известно о случаях, когда возмущение военнослужащих вызывал тот факт, что при приеме на госслужбу в гражданские органы власти формально полученные воинские звания не учитываются, хотя сама воинская служба провозглашается одной из форм государственной службы.

Одним из препятствий для наиболее эффективного использования этого механизма является относительно невысокая надбавка за классность. Так как ее (точнее - кратные размеры надбавок за класс, умножаемые на базовый оклад) устанавливает Президент, чья зарплата также зависит от этой шкалы, то на идеологическом уровне постулируется необходимость сохранения ее небольших размеров, чтобы удерживать зарплату Главы государства на относительно невысоком уровне. Точный размер надбавок является закрытой информацией.

Также некоторым препятствием можно считать оговариваемый в Законе минимальный промежуток времени (от одного до трех лет в зависимости от класса), который должен пройти между присвоениями классов. Он на юридическом уровне не действует для присвоения классов с 3-го по высший. В отношении других классов на практике он может не соблюдаться, тем более, что законодательство содержит оговорку о возможности досрочного повышения в классе.

Нельзя сказать, что это незначительное препятствие, так как, безусловно, досрочное повышение в классе не может носить массового характера (возможны вопросы со стороны контролирующих органов, вышестоящего начальства, а также возникнут проблемы с финансированием того органа государственного управления, который будет злоупотреблять этим правом). Кроме того, п.1.4 статьи 13 «Порядок присвоения классов» предполагает, что досрочное повышение в классе может быть произведено один раз за период нахождения государственного служащего на государственной службе. Повышение в классе происходит по результатам заседания специальной комиссии на основании представления кадровой службы, подписанного руководителем организации.

Система классов используется также и для дисциплинарного наказания государственных служащих, так как законодательством предусмотрена возможность понижения в классности (но не более, чем на один класс). Кроме того, до снятия дисциплинарного взыскания не разрешается представление государственного служащего к очередному классу. Эти нормы реально применяются и, по-видимому, играют достаточно существенную роль в обеспечении контроля и управляемости над сотрудниками того или иного органа государственного управления. Механизм принятия этих решений в Законе четко не прописан и, по-видимому, разнится от органа к органу. Как правило, реальное решение принимается единолично руководителем органа государственного управления, но в ряде организаций ему может быть придано коллегиальное оформление через принятие решений одной из комиссий, создаваемых при органах госуправления, например, аттестационной комиссией при прохождении государственным служащим аттестации. Заработная плата между госслужащими 12-го и 1-го класса может отличаться в 8-10 и даже более раз (большое значение будет иметь премия, которая у руководителя, естественно, гораздо выше).



## АТТЕСТАЦИЯ

Одним из методов стимулирования государственных служащих к качественной работе может служить аттестация, которая, в соответствии с Законом, должна проводиться через каждые три года. По итогам этой аттестации может быть принято решение о соответствии, неполном соответствии или несоответствии занимаемой должности. Однако последнее решение принимается достаточно редко, по-видимому, более часто используемым механизмом является понижение в классе. В целом, учитывая тот факт, что аттестационные комиссии, как правило, формируются из числа сотрудников того государственного органа, где работает аттестуемый, процесс аттестации проходит в высокой степени формально, с заранее предрешенным результатом. Кроме того, решение аттестационной комиссии носит рекомендательный характер, а окончательное решение принимает руководитель государственного органа. Государственные служащие, имеющие высший класс, освобождаются от прохождения аттестации.

Также особый порядок аттестации предусмотрен для лиц, входящих в Кадровый резерв Главы государства. Этот порядок не прописан в Законе, а сама аттестация де-факто принимает форму продления или непродления контракта. Несмотря на то что Закон прописывает этот особый порядок аттестации, его механизм в открытых документах не определен.

Еще одним механизмом стимулирования госслужащих может служить такая практика, как отставка. На отставку могут рассчитывать лица, имеющие стаж работы не менее 30 лет для мужчин (25 лет для женщин), из которых не менее 20 лет были проведены на госслужбе. Отставка связана с механизмом (подробно описан ниже) пенсионного обеспечения, а также с предоставлением некоторых других благ, которые, как предполагал законодатель, стимулировали бы госслужащих оставаться на своем месте даже в условиях получения более заманчивого с точки зрения оплаты труда предложения от организаций, не связанных с государственным управлением. Так, действительно, госслужащий может рассчитывать на пенсию в размере от 40% до 50% от его заработной платы. Кроме того, как и в целом по Беларуси, реальное начисление пенсии для вышедших в отставку госслужащих или госслужащих, получающих пенсию за выслугу лет, зависит от множества условий, поэтому требует отдельного рассмотрения в каждом конкретном случае. Тем не менее, остается бесспорным тот факт, что в среднем пенсия государственных служащих приблизительно в два раза выше, чем средняя пенсия в стране (по итогам 2015 г. - около 2,7 млн. рублей).

Однако не совсем ясно, насколько такая мера является стимулирующей для молодых госслужащих, которые далеко не всегда задумываются о пенсии, а если и задумываются, то гораздо лучше многих обычных людей осознают печальные перспективы солидарной пенсионной системы в демографических условиях Беларуси.

На основании статистических данных можно предположить, что долговременные преимущества имеют относительную привлекательность для государственных служащих. Текучесть кадров<sup>12</sup> по итогам 2014 г. составила 6,2% и увеличилась по сравнению с предыдущими годами на 2 п.п., что характеризует снижение престижа государственной службы. В качестве примера можно взять кадровую ситуацию в работниках облисполкома и райисполкомов Минской области в 2011-2015 гг.<sup>13</sup> Так, в 2015 г. по сравнению с 2011 г.

12 Специальный показатель, о способах исчисления которого в Беларуси можно прочитать здесь - <http://www.spok.by/izdaniya/ya-spok/analiz-tekuchesti-kadrov-kak-instrument-0000000>; <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic03/text451/index2.htm>

13 На основании областной программы «Кадры 2011-2015 гг.»



сократилась текучесть кадров только в категории «руководители» (с 29 до 20 единиц). В категории «главные специалисты» этот показатель не изменился (37 единиц), а в категории «специалисты» - увеличился (с 29 до 31 единиц). Однако если принять во внимание, что штатное расписание органов госуправления к 2015 г. по сравнению с 2011 г. сократилось, то текучесть кадров возросла по всем категориям, причем возросла значительно.

Однако по сравнению с рядом европейских стран это, по-видимому, не очень большой показатель. В Латвии за аналогичный период текучесть кадров составляла от 6% до 8%, но в некоторых министерствах доходила до 18-20%<sup>14</sup>. В Албании около 25% госслужащих хотели бы уйти со своих должностей. В Украине до второго Майдана текучесть кадров на госслужбе составляла около 20%, в Венгрии - от 10% до 50% в зависимости от уровня службы. В Латвии за аналогичный период текучесть кадров составляла от 6% до 8%, но в некоторых министерствах доходила до 18-20%<sup>15</sup>. Проблемы с текучестью кадров на государственной службе отмечаются в Чехии, Словакии и других странах<sup>16</sup>. Однако при оценке этого показателя в странах ЕС следует учитывать возможности частного сектора, а также трудоустройство в других странах-членах ЕС, что практически неприменимо для Беларуси. Можно предположить, что в белорусской же экономической модели возможности для трудоустройства вне государственной службы/бюджетной сферы все же в силу многих факторов либо ограничены, либо непривлекательны, особенно это актуально для работников, не проживающих в Минске и, в меньшей степени, областных центрах. Кроме того, как будет показано ниже, значительную часть занятых на госслужбе в Беларуси составляют те люди, которые не имеют особого выбора для трудоустройства. Это обстоятельство становится особенно актуально с ухудшением ситуации на рынке труда за последние два года.

Помимо оснований для отставки, стаж государственной службы является основанием для начисления дополнительных (небольших) надбавок и получения дополнительных двух и затем еще четырех календарных дней отпуска. Однако это общая практика для всего государственного сектора в Беларуси. Как особая мера стимулирования эта надбавка может рассматриваться только в контексте ее связанности с государственной службой, что опять же должно было удерживать чиновников от перехода в организации, не связанные с государственным управлением.

Гарантии материального обеспечения госслужащих носят, в целом, обычный для страны характер. Единственным исключением (тем не менее, имеющим аналоги во многих коммерческих организациях) является выплата к отпуску пособия на оздоровление в размере двух окладов.

Что касается материального вознаграждения государственных служащих, необходимо отметить, что среднемесячная заработная плата государственных служащих в целом на 13% выше среднемесячной заработной платы работников по стране. Заработная плата специалистов нижнего и среднего звена существенно отличается от заработной платы государственных служащих высшего звена. Самыми высокооплачиваемыми в системе госуправления ожидаемо являются «силовики» - сотрудники министерств обороны, внутренних дел и чрезвычайных ситуаций.

14 <http://rusevik.ru/obschestvo/29323-goskancelyariya-tekuchest-kadrov-v-gosupravlenii-slishkom-velika.html>

15 <http://rusevik.ru/obschestvo/29323-goskancelyariya-tekuchest-kadrov-v-gosupravlenii-slishkom-velika.html>

16 [http://www.sigmaweb.org/publications/Galina\\_Rus\\_SP44\\_070509.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf)

Изменение номинальной начисленной заработной платы по виду экономической деятельности «государственное управление» в 2000-2013 гг. имело следующую динамику:

	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Государственное управление, тыс. руб.	73,3	678,3	1 010,4	1 160,1	1 231,3	1 496,0	2 156,0	4 022,3	5 899,2
К средней заработной плате по стране, %	124,3	146,3	145,6	133,6	125,4	122,9	113,5	109,4	117
Среднегодовой курс USD, руб. за 1 доллар	799,7	2 155,1	2 148,9	2 149,4	2 803,3	2 993,7	5 605,8	8 335,9	10 215,5
Зарплата госуправления в долларах США	92	315	470	540	439	500	385	483	577

К сожалению, последние официальные издания (сборник «Труд и занятость в Республике Беларусь») содержат полную необходимую информацию о зарплате в государственной службе только до 2013 г. Однако анкетированные госслужащие отмечают, что, по их оценкам, средняя зарплата на госслужбе составляет около 7-7,5 млн. рублей. В феврале 2016 г. номинальная начисленная среднемесячная заработная плата в Республике Беларусь составила 6615,7 тыс. рублей. Таким образом, средняя зарплата госслужащих составила около 113-114% от среднемесячной по стране, а в валютном эквиваленте упала до 350-390 долларов США.

Весьма скудным, по нашему опыту, выглядит арсенал поощрения государственных служащих: благодарность, единовременное денежное вознаграждение, награждение ценным подарком, досрочное присвоение очередного класса.

Как уже отмечалось, наиболее привлекательным в этом списке выглядит досрочное присвоение очередного класса. Всевозможные благодарности и грамоты, как следует из нашего опыта, не пользуются в среде госслужащих особым авторитетом по той простой причине, что они не являются никакой гарантией ни для дальнейшего продвижения по службе, ни для защиты от возможной опалы.

Единовременное денежное вознаграждение (не следует путать с премиями), как правило, сводится к небольшим выплатам всем сотрудникам по поводу государственных праздников.

Определенным механизмом стимулирования можно считать несколько больший, чем в среднем по стране, трудовой отпуск - от минимальных 28 дней до максимальных 32 дней после десяти лет стажа.

Одним из наиболее значимых факторов стимулирования, достаточно обтекаемо сформулированным в Законе, является право на особое медицинское обслуживание, так называемую «лечкомиссию» (официально - государственное учреждение «Республиканский клинический медицинский центр»). Однако далеко не все госслужащие имеют право на обслуживание в этом учреждении, а президент А.Г. Лукашенко неоднократно выступал с популистскими высказываниями о необходимости передачи «лечкомиссии» городским властям. Да, идет процесс строительства новой больницы для чиновников в Ждановичах, но неясно, какие категории госслужащих будут к ней прикреплены. Следует учитывать, что стоимость амбулаторно-поликлинического обслуживания на 2016 год для граждан Республики Беларусь в «лечкомиссии» относительно невелика - около 1200 долларов США



в эквиваленте (правда, следует отметить, что в валютном эквиваленте она постоянно возрастает). То есть к средней зарплате госслужащих в месяц можно добавить еще 100 долларов США на медицинское обслуживание. Правда, следует отметить, что госслужащие, имеющие право на «лечкомиссию», прикрепляются к ней вместе с близкими членами семьи.

Механизмы так называемого «негативного» стимулирования также прописаны в Законе (преимущественно в Главе 8 «Ответственность за нарушение законодательства о государственной службе») и, за исключением понижения в классе, носят обычный для остальных категорий работников характер (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с занимаемой должности, снижение или лишение премии и т. д.).

Достаточно размытый характер носят основания для прекращения государственной службы (прописаны в статье 40), если рассматривать их в контексте так называемого «негативного» стимулирования. Их можно разделить на две группы: связанные с прямым нарушением законодательства; связанные с нарушением неких неписаных этических установок.

К первой группе можно отнести прекращение госслужбы в результате зафиксированного несоблюдения ограничений, связанных с госслужбой, в связи с разглашением сведений, составляющих государственные секреты, ввиду вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

Ко второй группе можно отнести неудовлетворительный результат предварительного испытания (если таковое имело место при приеме на работу) и грубого нарушения должностных обязанностей, совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе (как правило, проступок, совершенный не в связи с выполнением служебных обязанностей, например, хулиганство в общественном месте)<sup>17</sup>.

Легко заметить, что в то время как первая группа оснований имеет более-менее объективный характер и предполагает прямое нарушение закона, которое может зафиксировать соответствующий контролирующий орган или общественность (правда, увольнение с госслужбы из-за факта, зафиксированного общественностью, практически нереальный случай в современных белорусских условиях), то вторая группа оснований носит крайне размытый характер и фактически отдаётся на усмотрение вышестоящего руководства.

В целом, исходя из текста Закона, можно сделать следующие выводы.

В Беларуси существует достаточно серьезная разница между стимулированием государственных служащих низшего и среднего звена гражданской администрации и государственных служащих высшего звена, а также представителей ряда сфер, прежде всего, силовых.

Законодательство не предусматривает серьезных мер для стимулирования труда государственных служащих низшего и среднего звена, а также не устанавливает четких критериев оценки их деятельности. В результате, по нашему опыту, наиболее оптимальной формой деятельности становится приход на работу и перекладывание ответственности друг на друга.

Существует огромная диспропорция между ограничениями, связанными с государственной службой, и юридически прописанными преимуществами.

<sup>17</sup> [http://media.miu.by/files/store/items/uj/8/urjournal\\_8\\_2006\\_5.pdf](http://media.miu.by/files/store/items/uj/8/urjournal_8_2006_5.pdf)



Значительное влияние на оценку труда госслужащих и на их стимулирование оказывают личные отношения с руководителем.

Реальное стимулирование труда целых групп госслужащих остается закрытым для широкой общественности.

Таким образом, в сфере стимулирования и мотивации госслужащих руководство республики отвергает концепцию New Public Management. Более того, оно противопоставляет рыночные мотивации и мотивации на госслужбе, фактически делая неписаной нормой среди чиновников тезис, который в упрощенном виде можно сформулировать следующим образом: «не ожидать материального вознаграждения за работу; работать за идею».

#### 4. ОСОБЕННОСТИ ПРАКТИКИ МОТИВАЦИИ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Как отмечалась выше, такая позиция имеет право на существование и достаточно широко распространена в мировой практике государственного управления. Однако, чтобы стать эффективным механизмом мотивации госслужащих, такой подход должен сопровождаться выполнением ряда условий: необходимо конкретное участие конкретного чиновника в выработке политического курса страны; наличие определенной гибкости и свободы в принятии решений, отсутствие детальной регламентации своих действий; соблюдение принципа социальной справедливости.

К сожалению, эти параметры поддаются слабой объективной оценке. В европейской практике их измерение происходит путем анкетирования, которое практически невозможно провести в Беларуси. Однако некоторую оценку им дать можно. Исследователи<sup>18</sup> отмечают, что в государствах с авторитарным режимом круг лиц, реально влияющих на выработку политического курса страны, очень небольшой. Речь даже идет не о демократических процедурах, а об отстранении большей части государственного аппарата, который воспринимается как инструмент выполнения уже принятых политических решений. Чиновники, поступающие на госслужбу, чтобы принести пользу своей стране, сталкиваются с ситуацией, когда их энтузиазм остается невостребованным, а в худшем случае, даже наказуемым.

Так, в Беларуси существует достаточно развитая система оценки труда чиновников, основанная преимущественно на выполнении прогнозных показателей. Фактически, речь идет о системе менеджмента, обычного для коммерческого сектора. Однако методы стимулирования чиновников в корне отличаются от методов стимулирования, принятых в коммерческих компаниях. Более того, как было отмечено выше, по размеру и уровням бонусов госслужба серьезно проигрывает бизнесу. Соответственно, в условиях отсутствия других способов мотивации идет перетекание квалифицированных и идейных сотрудников в коммерческие компании. На госслужбе остаются либо не востребованные в других организациях кадры, либо сотрудники, стремящиеся к злоупотреблению своим служебным положением. Конечно, остается справедливым вопрос: насколько действия госслужащих могут повлиять на достижение прогнозных показателей (в отличие, скажем, от количества продаж или объема контрактов), если госслужащие не имеют достаточных полномочий в выборе средств достижения?

Следует подчеркнуть основную проблему в практике стимулирования госслужащих в Беларуси: слишком большая роль государства с нечетко прописанными полномочиями

---

<sup>18</sup> Из последних исследований см., например: Budgeting in Authoritarian and Democratic Regimes - <https://www.unc.edu/~fbaum/papers/ComparativeBudgets-CAP-2015.pdf>



создает условия для высокой коррупции в стране. Можно предположить, что зачастую реальное стимулирование, реальные причины, побуждающие людей приходить на госслужбу, оставаться на ней и стремиться к продвижению, зачастую и связаны не с юридически декларируемыми целями, преимуществами (привилегиями) и ограничениями, а с открывающимися коррупционными возможностями.

Сама система госуправления в Беларуси стимулирует эту ситуацию.

*Во-первых*, практика назначения. Как правило, назначаемый руководитель (провозглашаемый доверенным лицом президента - своего рода «смотрящий») получает карт-бланш на формирование коллектива подчиненной ему организации и, скорее всего, стремится наполнить ее лояльными к нему людьми. Это усугубляется требованием для поступающего на госслужбу иметь рекомендации от крупных чиновников, а также неразвитостью кадрового резерва (который не работает так, как предполагалось, то есть нет устойчивой практики замещения вакансий из резерва, целенаправленной подготовки лиц, состоящих в резерве и т.д.) в стране.

Несмотря на имеющуюся систему аттестации госслужащих, она зачастую носит формальный характер (хотя и предполагаются возможности для апелляции) и не может гарантировать чиновнику его место. В результате формируется система «патрон-клиент» на основе, как правило, объективных факторов (выходцы из одной местности, выпускники одного университета, общее место службы или род войск и др.).

*Во-вторых*, несовершенство белорусского законодательства, примат политической воли над законом, непрозрачность всей системы госуправления обуславливают успех того или иного руководителя почти исключительно за счет его умения наладить неформальные связи как по вертикали, так и по горизонтали.

*В-третьих*, практика ручного управления, реализуемая только за счет сложившейся и спаянной чиновничьей группировки на том или ином уровне. Сработавший уже со своей командой руководитель естественным образом перемещает эту команду вслед за собой.

*В-четвертых*, явление, которое мы можем в целом обозначить как «де-профессионализация» многих сфер государственного управления, связанная с дешевыми энергоресурсами и усугублением экономической зависимости от их использования и перепродажи. Связанное с этим снижение персональной ответственности способствует формированию группировок на основе лояльности к тому или иному руководителю, а не на основе профессиональных качеств. Наверное, еще имеет значение тот факт, что нет необходимости прорабатывать управленческие решения до их принятия?

Двойственность иерархичности (по линии министерств и исполкомов) власти, а также приоритет личностных неформальных связей в отношениях между местной властью и центром приводят к усилению клановости на местах, так как успешность руководителя в большей степени зависит от его умения договариваться с представителями различных вертикалей в его регионе, что необходимо для решения многих вопросов, включая и вопросы финансирования.

Необходимость согласования основных решений (а не только законопроектов) Совмина в Администрации президента приводит к возникновению лоббистов тех или иных направлений среди руководства Администрации. В результате многие решения обуславливаются не потребностями страны, а весом того или иного чиновника среди высшей номенклатуры. В качестве примера можно привести А.Тозика, который активно лоббирует интересы



КНР, причем уже даже президент был вынужден признать<sup>19</sup>, что в белорусско-китайских отношениях немало проблем, а возникающие вопросы решаются, исходя из интересов Поднебесной.

Практически невозможным является и налаживание диалога чиновников с потребителями их услуг, который в европейской практике выступает как один из ключевых элементов мотивации. В авторитарных государствах такой диалог воспринимается не только как нечто ненужное (система госуправления фактически неподотчетна населению), но и как вредное явление, одним из негативных последствий которого может быть возникновение политической конкуренции действующему лидеру. Более того, типичной является ситуация, при которой лидер принимает ответственность за все успехи проводимой в стране политики, в то время как ответственными за неудачи становятся чиновники. Разнообразные книги жалоб, горячие линии являются одним из способов мониторинга настроений в обществе, а также одним из механизмов, который даёт людям возможность «выпустить пар». Социологические данные хорошо иллюстрируют это положение дел в Беларуси. По данным опроса НИСЭПИ, проведённого в декабре 2012 г., 47,6% белорусов считают, что чиновники глухи к нуждам людей, потому что за ними нет контроля сверху. Еще 37% также жалуются на глухоту государственных служащих, но по причине отсутствия демократического контроля снизу. По сравнению с этими цифрами, число тех, кто считает, что чиновники реально помогают людям в решении их проблем, выглядит чересчур малым - лишь 14%. На вопрос о том, «как Вы оценили бы людей, находящихся сейчас у власти» (НИСЭПИ, июнь 2011 г.), большинство белорусов - 45,1% - отвечают, что «это люди, озабоченные только своим материальным благополучием». «Честными, но малокомпетентными людьми, не знающими, как вывести страну из экономического кризиса», - такими руководителей считают 16,4% опрошенных.

## 5. ЭМПИРИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ СИСТЕМЫ МОТИВАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Следует констатировать, что практически все опубликованные эмпирические исследования выполнены на материалах анкетирования чиновников из стран ЕС. Одна из попыток провести такое анкетирование среди белорусских госслужащих была предпринята в рамках исследования ОО «Дискуссионно-аналитическое сообщество «Либеральный клуб» под названием «Реформа системы госуправления в Беларуси», а также исследование СИМПА / БИПАРТ «Что мотивирует государственных служащих в Беларуси: не в деньгах счастье»<sup>20</sup>. К сожалению, закрытость белорусской системы государственного управления и принципиальное нежелание подавляющего числа чиновников сотрудничать с неправительственными организациями не дали возможности охватить анкетированием широкую группу лиц. Конечно, в рамках самой системы госуправления в Беларуси проводятся определенные замеры многих показателей деятельности чиновников (эта функция возложена на НИИ Теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь), которые, правда, широкой публике не доступны. Однако, что касается мотивации, акцент сделан на разработку системы показателей для оценки деятельности чиновников. Об эффективности этого подхода, а также о его особенностях в Беларуси будет сказано ниже.

19 25 августа 2014 г. - [http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS\\_FPI21\\_2014ru.pdf](http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_FPI21_2014ru.pdf)  
и 14 февраля 2014 г. - [http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS\\_FPI18\\_2014ru.pdf](http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_FPI18_2014ru.pdf)

20 [http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/pilotnoe\\_issledovanie\\_motivacii\\_gosudarstvennyh\\_sluzhashchih\\_v\\_belarusi\\_bipart.pdf](http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/pilotnoe_issledovanie_motivacii_gosudarstvennyh_sluzhashchih_v_belarusi_bipart.pdf)





Для преодоления этого пробела автор настоящего исследования разработал анкету и провел опрос 13 государственных служащих (или лиц, до недавнего времени состоявших на государственной службе), представляющих как центральные, так и местные органы управления.

В ходе интервью были сделаны попытки оценить мотивацию госслужащих и систему ее стимулирования, исходя из перечисленных в теоретической части школ государственного управления.

1. Материальное вознаграждение не играет ключевой роли в стимулировании госслужащих, хотя признается важным элементом, в недостаточной степени используемым руководством. Наблюдается расхождение между той степенью важности, которую ему придают опрашиваемые, и той степенью важности, которую, по мнению опрошенных, декларируют их руководители. Последние считают (по крайней мере, на уровне заявлений) материальное вознаграждение менее значимым для стимулирования своих подчиненных. Также наблюдается различие между значимостью материального стимулирования для сотрудников региональных исполкомов (где в связи со сложными условиями на рынке труда работа на госслужбе считается стабильным источником относительно приемлемого дохода) и для сотрудников центральных органов управления.
2. Отсутствует прямая зависимость между результатами труда и материальным стимулированием, хотя определенные формы этой зависимости используются преимущественно в виде премий и надбавок, размеры которых зачастую ограничиваются законодательством. Респонденты полагают, что целенаправленная и четко выстроенная система поощрения, исходя из результатов труда, отсутствует.
3. Нематериальные (но монетизируемые) формы поощрения играют существенную роль в стимулировании, хотя и не ведущую. Особый акцент делается на повышенной и более ранней пенсии, а также на специальном медицинском обслуживании. Значимость последних двух факторов увеличивается в зависимости от возраста интервьюируемых.
4. Ключевым фактором мотивации является продвижение по карьере и обречение новыми связями и знакомствами, а также возможность для дополнительного образования (в разных формах, включая и просто глубокое понимание системы управления в стране). По существу, для госслужащих государственная служба выступает либо стартовой площадкой для последующего перехода в бизнес (при этом сохраняются связи и знание специфики работы госаппарата), либо местом, обеспечивающим стабильный и относительно приемлемый доход для сотрудников, имеющих низкую конкурентоспособность на рынке труда.
5. Низкое место Беларуси в Индексе восприятия коррупции<sup>21</sup> и высокий уровень вмешательства государства в экономику позволяют предположить, что коррупционная или околорыночная составляющая присутствует в мотивации белорусских госслужащих, хотя ни один интервьюируемый не стал распространяться на эту тему.
6. Развитие коллективной ответственности за страну, ровная социально-психологическая атмосфера в коллективе и инициативность вообще не являются механизмами стимулирования на госслужбе в Беларуси.

21 [http://media.miu.by/files/store/items/uj/8/urjournal\\_8\\_2006\\_5.pdf](http://media.miu.by/files/store/items/uj/8/urjournal_8_2006_5.pdf)



7. Престижность госслужбы для госслужащих умеренная, снижается по мере нахождения на должности, настроенное отношение общества к госслужбе не пугает.
8. В последние полтора-два года наблюдается приток желающих на госслужбу, что связано с социально-экономическим кризисом в стране. Параллельно укрепляется значимость такого фактора, как стабильность положения на госслужбе, особенно с точки зрения занятости и гарантии текущих денежных выплат.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### *ТАКИМ ОБРАЗОМ, МОЖНО СДЕЛАТЬ СЛЕДУЮЩИЕ ВЫВОДЫ.*

В Беларуси распространена типичная для многих государств практика особой мотивации и стимулирования работников, занятых в системе государственного управления. Использование рыночных механизмов, принятых в коммерческом секторе, считается не совсем подходящим для госуправления, имеющего специфические, зачастую не поддающиеся монетизации цели. Компенсацией материальным факторам стимулирования должны стать элементы нематериального характера, связанные с особым статусом госслужбы и спецификой лиц (в том числе, и на уровне их психологии), желающих работать в этом секторе.

До 2013 года официальное материальное вознаграждение госслужащих сокращалось, адекватной компенсации потерям предложено не было. Разворачивание социально-экономического кризиса в стране с 2014 года увеличивает интерес к госслужбе как к стабильному и относительно приемлемому источнику дохода, особенно для кадров, обладающих низкой конкурентоспособностью на рынке труда.

Специфика политического развития Беларуси оборачивается фактической невозможностью эффективно использовать нематериальные факторы мотивации и стимулирования.

Парадоксально, но фактически в Беларуси система мотивации и стимулирования госслужащих очень близка к принципам New Public Management, однако бонусы носят преимущественно неофициальный или коррупционный характер, а решение об их «начислении» принимает покровитель того или иного чиновника в соответствии со сложившейся теневой практикой в той или иной сфере. Многие факты свидетельствуют, что это осознанное решение властей, направленное на политическую консолидацию чиновников, укрепление их зависимости от нынешнего руководства страны.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Всего было разработано три варианта анкеты по уровням сложности и глубине опроса. К сожалению, госслужащие достаточно неохотно и с опаской принимали участие в исследовании.

В связи с этим было принято решение использовать наиболее «легкую» для заполнения анкету, хотя у одного респондента она вызвала справедливые нарекания в ее недостаточной информативности.

## Анкета для проведения исследования «Системы мотивации на государственной службе»

Анкетирование строго анонимно.

Конфиденциальность всех ответов гарантирована.

Результаты будут представлены в обобщающем виде.

**ВАШЕ МНЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНО ЦЕННО ДЛЯ НАС!**

**ВОПРОС №1.** *Какие формы мотивации используются в Вашей организации?*

- а) материальное вознаграждение (бóльшая и качественная работа оплачивается лучше);
- б) продвижение по карьере (в зависимости от результатов работы);
- в) возможность расширения социальных связей;
- г) возможность для дополнительного образования и саморазвития;
- д) внеденежные формы материального поощрения (ранний выход на пенсию, специальное медицинское обслуживание и т. д. - пожалуйста, в случае положительного ответа уточните);
- е) особые условия труда;
- ж) позиционирование Вашим ведомством важности и нужности для общества осуществляемой им деятельности;
- з) другое.

**ВОПРОС №2.** *Какие из них Вы считаете наиболее действенными или важными? Какие, по Вашему мнению, считает наиболее важными руководство?*

**ВОПРОС №3.** *Зависит ли оплата вашего труда от результатов деятельности?*

- На сколько (в процентах)?
- Мотивирует ли это вас эффективно работать (да - почему? нет - почему?)

**ВОПРОС №4.** *Как Вы думаете, увеличилось ли число людей, желающих работать в Вашей организации в течение последних 2-х лет?*

**ВОПРОС №5.** *Считаете ли Вы государственную службу престижной? Часто ли Вы рассказываете новым знакомым о том, что работаете на государственной службе?*