



# Стратегическая МЫСЛЬ Власть

## Как изменилась структура местных исполнительных и распорядительных органов в Гомельской области?

Деятельность региональных органов власти во втором квартале 2013 года прошла под знаком Указа Президента Республики Беларусь № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» от 12 апреля 2013 года. В соответствии с данным Указом в срок до 1 июля 2013 года предусматривалось сокращение государственных служащих на всех уровнях власти до 30 %. За время суверенитета это далеко не первая административная реформа. Как изменилась структура местных исполнительных и распорядительных органов в Гомельской области? Повысится ли эффективность работы государственных служащих Гомельщины? Ответам на эти волнующие многих гомельчан вопросы посвящен очередной бюллетень Учреждения «Стратегическая мысль».



## Наследие советской эпохи как предпосылка административной реформы

Даже сейчас, спустя более двух десятков лет после распада Советского Союза, Беларусь сохраняет административно-территориальное деление советской системы. Ни последствия аварии на Чернобыльской АЭС, ни рост новых производств, например, как в Жлобине, практически не оказали существенного влияния на административное деление Гомельщины. Чрезмерная бюрократизация государственного аппарата как наследие социализма обсуждалась в белорусском обществе с момента обретения суверенитета. Особенно актуальна данная проблема для местных органов власти. Во многих районах Гомельской области попросту нет должного количества трудоспособного населения для содержания раздутого аппарата чиновников. В частности, в таких районах как Наровлянский, Лоевский или Брагинский занято в экономике всего лишь около 5 тысяч человек. В результате ситуация, при которой примерно на 40 работающих жителей приходился один

работник местной администрации, выглядела просто абсурдно.

В качестве недостатков существующей системы местных органов власти экспертами отмечается отсутствие учета специфики конкретных регионов. В частности, в разных районах Гомельщины количество ВВП на одного чиновника местной администрации может отличаться в разы. То же самое касается и представителей территориальных органов власти, таких как районные отделы статистики, инспекции Министерства по налогам и сборам и т.д.

Необходимость оптимизации и сокращения аппарата чиновников перманентно находила отражение в жестких установках главы государства. С начала века это уже третья попытка сокращения численности местных органов власти. Первая была предпринята Указом Президента № 723 «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» от 07.12.2001

года. В соответствии с данным Указом предусматривалось сокращение на 10 % численность работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах. В результате численность госаппарата Гомельской области была установлена в размере 3738 человек, в том числе численность аппарата Гомельского облисполкома – 702 человек, Гомельского горисполкома – 168 человек. Действие данного нормативного акта продлилось до осени 2006 года, когда вышел Указ Президента № 631 «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов» от 23.10.2006 года. Данный Указ утвердил действующую до 2013 года структуру госаппарата местных органов власти. Вновь были установлены нормативы численности местных чиновников, однако для Гомельской области они остались на уровне 2001 года.

## Сокращение государственных служащих местных органов власти как очередной раунд борьбы с бюрократизацией

Предыдущие попытки сокращения госаппарата не дали ожидаемого эффекта. Несмотря на все принимаемые меры, численность государственных служащих местных органов

власти постепенно увеличивалась. В связи с этим логичным продолжением административной реформы стало подписание главой государства Указа № 168 «О некоторых мерах по

оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» от 12 апреля 2013 года. Произшедшие изменения в численности государственных служащих Гомельской области наглядно иллюстрирует рисунок 1.

Таким образом, новый виток борьбы с чрезмерной бюрократизацией отнюдь не выглядит чем-то новым. При этом если сопоставлять численность государственных служащих, закрепленную Указом № 168, с предыдущими нормативно-правовыми актами, то видно, что нормативная численность аппарата управления Гомельской области сократилась лишь на 12,7%, что вполне сопоставимо с мерами, предпринятыми Указом № 723 от 07.12.2001 года.

Более наглядно масштабы прошедших сокращений госаппарата Гомельской области иллюстрирует рисунок 2.

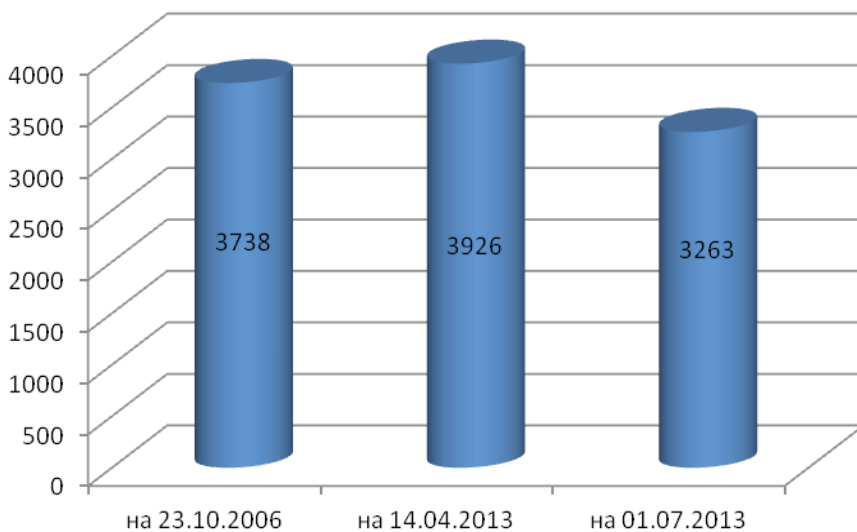
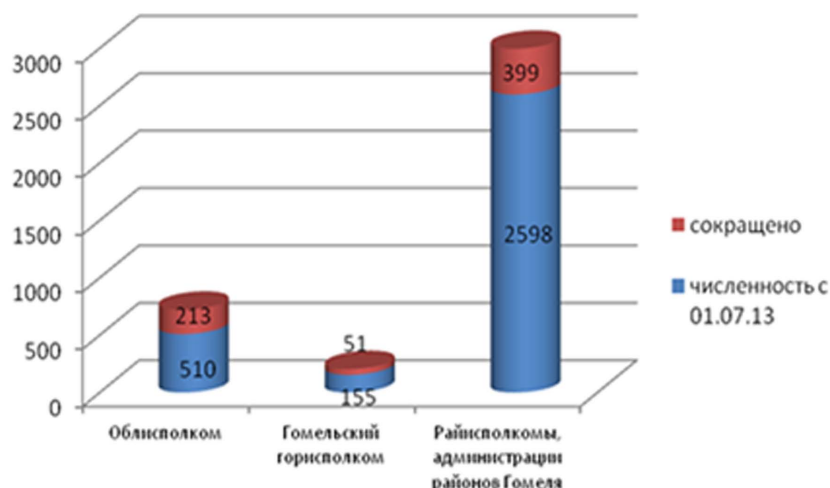


Рисунок 1 - Изменение численности государственных служащих местных органов власти Гомельской области с 2006 по 2013 гг.

Как видно из рисунка 2, наиболее масштабные сокращения произошли в структуре Гомельского облисполкома, где искать новое место работы были вынуждены 213 человек или 29,5% чиновников. Почти четверть чиновников Гомельского горисполкома лишились своего прежнего места работы. Однако примечательно, что по сравнению с нормативной численностью аппарата управления, закрепленной Указом № 723 от 07.12.2001 года, сокращение составило лишь 7,7%. Менее всего почувствовали на себе угрозу сокращения представители низовых уровней власти, где под сокращение попало лишь 13,3% чиновников.



**Рисунок 2 - Изменение численности государственных служащих местных органов власти Гомельской области в соответствии с Указом Президента №168 от 12.04.2013 г.**

## Реорганизация структуры местных органов власти: количество руководящих портфелей – неприкасаемо

СОЗДАНО	УПРАЗДНЕНО
1. Главное управление идеологической работы, культуры и по делам молодежи	1. Главное управление идеологической работы
	2. Управление культуры
	3. Отдел по делам молодежи
2. Землеустроительная служба	4. Отдел энергетики и топлива
3. Отдел по работе с обращениями граждан и юридических лиц	5. Отдел транспорта и коммуникаций
4. Главное управление ведомственного контроля	6. Отдел по делам религии и национальностей
5. Юридический отдел	

**Рисунок 3 - Изменение в типовой структуре областного исполнительного комитета в соответствии с Указом Президента №168 от 12.04.2013 г.**

Сокращение численности государственных служащих является лишь одной из сторон проводимой административной реформы. неотъемлемой частью сокращения госаппарата является реорганизация структуры органов исполнительной власти и пересмотр функций, выполняемых отдельными структурными подразделениями. Ука-

зом Президента № 168 12.04.2013 года были предусмотрены типовые структуры областных, городских и районных исполнительных комитетов, а также местных администраций районов в городах. Новые типовые структуры имеют определенные отличия от ранее утвержденных типовых структур местных органов власти. В этой связи анализ

произошедших изменений целесообразно начать с Гомельского облисполкома, реорганизация которого носила самый существенный характер.

Изменения, произошедшие в типовой структуре облисполкома в соответствии с Указом Президента № 168, наглядно проиллюстрированы на рисунке 3.

Как видно из рисунка 3, по сравнению с типовой структурой, утвержденной в 2006 году, Указ Президента № 168 предусматривает упразднение 6 подразделений, вместо которых должно быть создано 5 новых. Таким образом, несмотря на довольно значительное сокращение государственных служащих в облисполкоме, нормативное количество подразделений, а вместе с ним и количество руководящих портфелей должно было сократиться лишь на одну единицу. Данный факт позволяет сделать вывод о том, что очередной этап административной реформы практически не оказал влияния на руководящий состав Гомельского облисполкома. Реальные же сокращения коснулись только пенсионеров и рядовых специалистов структурных подразделений облисполкома.

То, как реализован на практике Указ Президента № 168 на примере Гомельского облисполкома наглядно проиллюстрировано на рисунке 4.

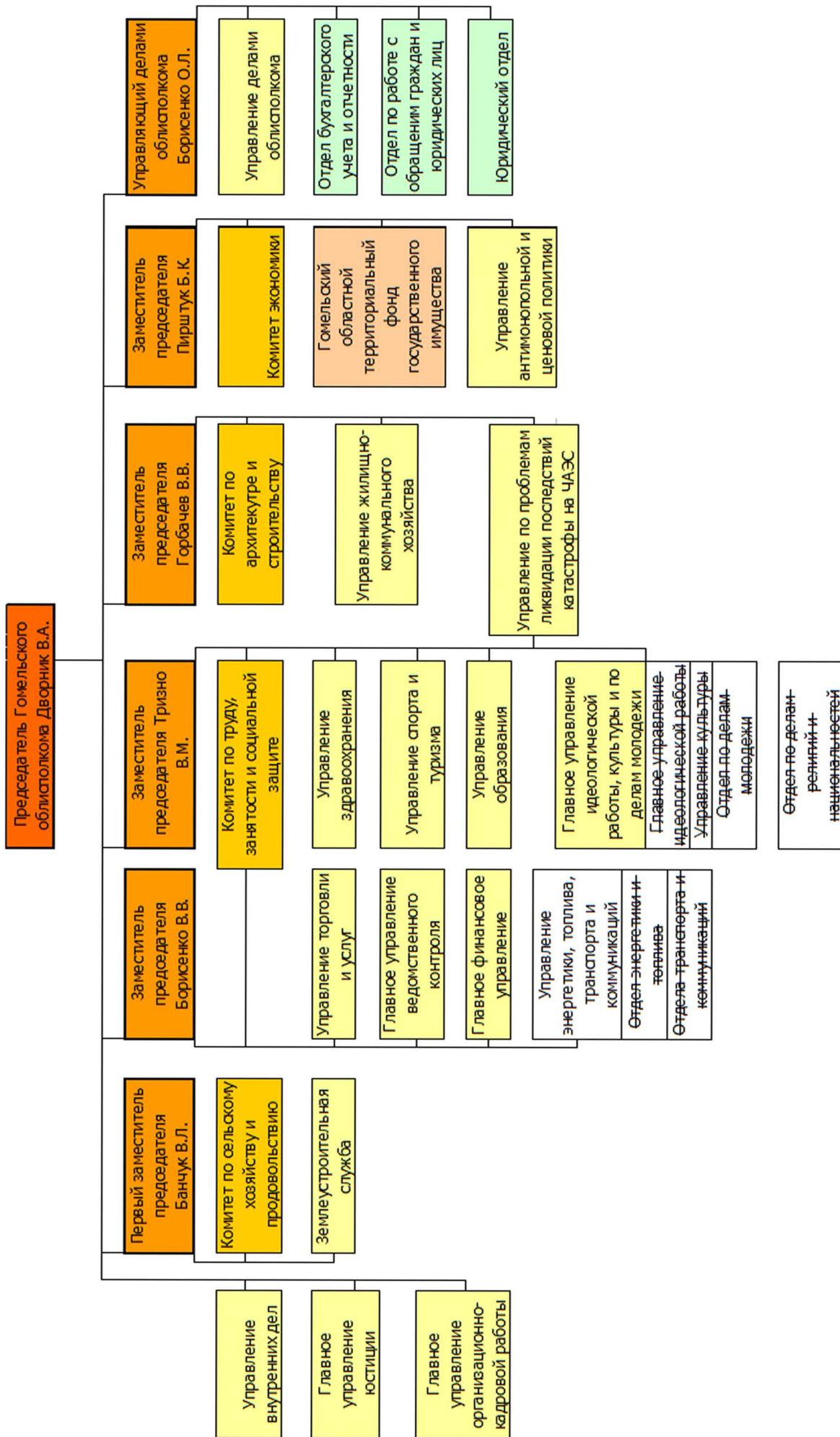


Рисунок 4 - Изменения в организационной структуре Гомельского областного исполнительного комитета по состоянию на 01.07.2013 г.

СОЗДАНО	УПРАЗДНЕНО
1. Отдел идеологической работы, культуры и по делам молодежи	1. Отдел идеологической работы
	2. Отдел культуры
	3. Отдел по делам молодежи
2. Отдел образования, спорта и туризма	4. Отдел образования
	5. Отдел физической культуры, спорта и туризма
3. Землеустроительная служба	
4. Отдел по работе с обращениями граждан и юридических лиц	
5. Юридический отдел	

**Рисунок 5 - Изменение в типовой структуре районных исполнительных комитетов и Гомельского горисполкома в соответствии с Указом Президента №168 от 12.04.2013 г.**

Как видно из рисунка 4, фактическая структура Гомельского областного исполнительного комитета имеет две отличительные особенности от типовой структуры. В частности, в структуре Гомельского исполкома, как и ранее, функционирует Управление по проблемам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, что отражает специфику нашего региона как наиболее пострадавшего от данной техногенной катастрофы.

Кроме того, отдел энергетики и топлива и отдел транспорта и коммуникаций не просто упразднены, как это представлено в типовой структуре областного исполнительного комитета, а объединены в новое подразделение – Управление энергетики, топлива,

транспорта и коммуникаций. Таким образом, на практике количество структурных подразделений Гомельского облисполкома не претерпело изменений по сравнению с прежней типовой структурой, а все руководящие работники получили возможность либо сохранить за собой портфель, либо возглавить новое подразделение.

Распределение функций между заместителями председателя не регламентировано нормативно-правовыми актами, в связи с чем отличается в разных облисполкомах. Выбор сферы ответственности для первого заместителя председателя является косвенным свидетельством приоритетов по развитию региона. В Гомельской области первым заместителем председателя облисполкома яв-

ляется Банчук В.Л., курирующий вопросы сельского хозяйства, продовольствия и распределения земель. Это лишний раз подчеркивает акцент, делаемый местными органами управления на развитии сельского хозяйства.

Наибольшее количество управлений находится в подчинении у заместителя председателя Тризно В.М, курирующего вопросы социальной политики, и заместителя председателя Борисенко В.В., занимающегося решением широкого круга вопросов, начиная от налоговой и финансовой политики и заканчивая развитием сферы торговли и услуг.

Масштаб изменений, произошедших в структуре районных исполнительных комитетов и Гомельского горисполкома в целом схож с облисполкомом, что наглядно иллюстрирует рисунок 5.

Таким образом, как и на уровне облисполкома, количество структурных подразделений в районных и городских администрациях не претерпело никаких изменений, а необходимость сокращения численности затронула только пенсионеров и чиновников низшего ранга. Суть произошедших изменений сводится лишь к реструктуризации связей между отдельными подразделениями и выполняемых ими функций.

Анализ изменения функций, возлагаемых на структурные подразделения, показал, что их количество не только не сократилось, но и возросло. Так, на уровне облисполкома взамен одного полностью ликвидированного отдела по делам религий и национальностей образовано четыре новых функциональных подразделения: главное управление ведомственного контроля, отдел по работе с обращениями граждан и юридических лиц, землеустроительная служба и юридический отдел. На районном уровне и вовсе ни одна из функций не упразднена, зато к существующим добавились отдел по работе с обращениями граждан и юридических лиц, землеустроительная служба и юридический отдел.

## Новая система оплаты труда чиновников: курс на повышение средней заработной платы

Логичным продолжением административной реформы явились Постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь принятые 17 июня 2013 года. Одним из них – Постановление №56 «Об оплате труда государственных служащих государственных органов» - утверждена новая Инструкция о порядке оплаты труда государственных служащих. Основные отличия от аналогичной инструкции, утвержденной в мае прошлого года, представлены на рисунке 6.

Как представлено на рисунке 6, изменения, причем достаточно существенные, произошли в части формирования должностного оклада и премирования государственных служащих. Если раньше должностной оклад определялся непосредственно в денежном эквиваленте, то, начиная с 1 июля 2013 года, введена

система должностных коэффициентов. В результате должностной оклад определяется путем умножения базового оклада, устанавливаемого Президентом Республики Беларусь, на соответствующий должностной коэффициент. Таким образом, если раньше размер оплаты государственных служащих местных органов власти определялся исключительно Министерством труда и социальной защиты населения, то со второго полугодия 2013 года величина заработной платы чиновников зависит также и от решения главы государства. Кроме того, если ранее руководитель соответствующего подразделения мог увеличить до 7% оклады своих подчиненных, то теперь такая возможность не предусмотрена.

В то же время более значительной стала премиальная составляющая заработной платы. Если ранее размер премии го-

сударственного служащего составлял лишь 5%, то с 01.07.2013 г. размер премии увеличен в 6 раз.

Перечень должностей государственных служащих с наивысшими должностными в Гомельской области представлен в таблице 1.

Таким образом, наиболее высоко оплачиваемые должности государственных служащих в Гомельской области приходятся на руководящий состав Гомельского облисполкома. За ними следуют руководители областной прокуратуры. Далее – руководители Гомельского горисполкома, администраций наиболее крупных районов Гомельской области, а также начальник управления Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь по области. И только затем идут должностные оклады территориальных органов Министерств и ве-

домств. Причем для территориальных органов таких госструктур как Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство природных ресурсов и окружающей среды, Министерство внутренних дел установлены более низкие должностные оклады руководителей.

В таблице 2 представлены данные по изменению окладов чиновников Гомельского облисполкома.

Данные таблицы 2 свидетельствуют об увеличении разницы в окладах руководителей структурных подразделений и их подчиненных примерно в два раза. Это позволяет сделать вывод о том, что высвободившийся в связи с сокращением фонд заработной платы был направлен на увеличение должностных окладов руководителей, численность которых, как было отмечено ранее, не изменилась.

Элементы заработной платы	По Постановлению №59 от 21.05.2012 г.	По Постановлению №56 от 17.06.2013 г.
1. Формирование должностного оклада госслужащего	Должностной оклад + Надбавка за класс госслужащего + Надбавка за выслугу лет. Руководитель может увеличивать оклад до 7%	Базовый оклад x Должностной коэффициент + Базовый оклад x Надбавка за класс + Надбавка за выслугу лет
2. Премирование	Премия за проявленную профессиональную инициативу и обеспечение высокой эффективности труда в размере 5% оклада. Премия работникам, осуществляющим техническое обслуживание в размере 50% оклада	Ежемесячное премирование в размере 30% оклада
3. Единовременное пособие	Единовременное пособие на оздоровление в размере 2 окладов + ежегодная материальная помощь в размере 0,3 оклада	Единовременное пособие на оздоровление в размере 2 окладов + ежегодная материальная помощь в размере 0,3 оклада

Рисунок 6 - Изменение в формировании заработной платы государственных служащих в соответствии Постановлением Министерства труда и социальной защиты №56 «Об оплате труда государственных служащих государственных органов» от 17.06.2013 г.

№	Должность	Должностной коэффициент
<b>1</b>	Первый заместитель председателя облисполкома	7,05
<b>2</b>	Заместитель председателя облисполкома	6,7
<b>3</b>	Управляющий делами облисполкома	6,4
<b>4</b>	Прокурор области	6,3
<b>5</b>	Первый заместитель прокурора области	5,7
<b>6</b>	Заместитель прокурора области	5,3
<b>7</b>	Первый заместитель председателя Гомельского горисполкома	5
	Первый заместитель председателя Жлобинского, Речицкого и Мозырского райисполкома	5
<b>9</b>	Заместитель председателя Жлобинского, Речицкого и Мозырского райисполкома	4,65
	Заместитель: председателя, главы администрации города Гомеля	4,65
	Начальник управления Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь по области	4,65
	Первый заместитель председателя Гомельского, Калинковичского, Светлогорского и Рогачевского райисполкома	4,65
<b>13</b>	Заместитель председателя Гомельского, Калинковичского, Светлогорского и Рогачевского райисполкома	4,4
	Первый заместитель главы администрации районов Гомеля	4,4
	Первый заместитель председателя райисполкома районов численностью до 50 тыс человек	4,4
	Председатели комитета, директор фонда, начальники главного управления облисполкома	4,4
	Руководитель территориальных органов Национального статистического комитета, Фонда социальной защиты населения, Министерства по налогам и сборам, Комитета государственной безопасности, Министерства финансов, Министерства экономики, Государственного комитета по стандартизации и Государственного комитета по имуществу	4,4

**Таблица 1 - Перечень должностей государственных служащих Гомельской области с наиболее высокими должностными окладами**

## **Итоги структурных изменений в местных органах власти: а была ли реформа?**

Проведенный анализ позволяет подвести следующие итоги:

1. Реальной реструктуризации функций местных исполнительных власти, направленной на устранение дублирования функций между

различными структурными подразделениями не произошло.

2. Сокращение количества чиновников не привело к сокращению нагрузки на областной бюджет, поскольку высвободившийся фонд за-

работной платы был направлен на увеличение окладов руководителей.

3. Диспропорции в нагрузке на структурные подразделения местных органов исполнительной власти не устранены.

Все это позволяет сделать вывод о том, что как таковой ожидаемой ад-министративной реформы не проведено. Проведенные же изменения носят лишь косметический характер.

Должность	Должностной коэффициент с 1 июля 2013 г.		Должностной оклад до 1 июля 20113 г.	
	сумма	в % к окладу специалиста, %	сумма, тыс р.	в % к окладу специа-листа, %
Первый заместитель председателя облис-полкома	7,05	522,2	2800	241,4
Заместитель председателя облис-полкома	6,7	496,3	2670	230,2
Управляющий делами облисполкома	6,4	474,1	2670	230,2
Председатель комитета, директор фонда, начальник главного управления облис-полкома	4,4	325,9	1850	159,5
Начальник: управления, отдела, службы; заместитель председателя комиссии по делам несовершеннолетних	4	296,3	1850	159,5
Начальник: управления (отдела) в составе комитета, главного управления (службы, фонда), отдела в составе управления, пресс-службы; помощник (советник) председателя	2,8	207,4	1720	148,3
Начальник отдела в составе управления комитета	2,3	170,4	1600	137,9
Помощник заместителя председателя, главный специалист	2,05	151,9	1490	128,4
Ведущий специалист	1,9	140,7	1385	119,4
Специалист I категории	1,65	122,2	1290	111,2
Специалист II категории	1,55	114,8	1225	105,6
Специалист	1,35	100,0	1160	100,0

Таблица 2 - Изменение окладов государственных служащих Гомельского областного исполнительного комитета в соответствии с Постановлением №56 «Об оплате труда государственных служащих государственных органов»

Учредитель и издатель: Учреждение «Стратегическая мысль»

Отпечатано на оборудовании Учреждение «Стратегическая мысль». Тираж 299 экз. Распространяется бесплатно.

Главный редактор: Харкевич Алексей

[www.gomel-experts.org](http://www.gomel-experts.org)

