

УДК 336.1

ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Новиков Я.Р.,Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС, Волгоград,
email: yana030294@yandex.ru

Аннотация. В данной статье в первом разделе рассматривается вопрос оптимизации бюджетных расходов на содержание муниципальных служащих в связи с предстоящей муниципальной реформой. Данная реформа подразумевает переход с двухуровневой системы организации местного самоуправления в Российской Федерации на одноуровневую систему местного самоуправления посредством ликвидации видов муниципальных образований к сельские, городские поселения и муниципальные районы, входящие в состав субъектов Российской Федерации. Автором произведена оценка степени дифференциации численности муниципальных служащих в некоторых субъектах Российской Федерации, сопоставимых по природно-климатическим условиям и численности населения, рассмотрены методики установления предельных нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих данных субъектов Российской Федерации с целью выявления лучших практик организации местного регулирования в части формирования допустимой величины расходов на персонал управления муниципальных служащих. В заключение во втором вынесено предложение по созданию единой нормативной штатной численности органов местного самоуправления в разрезе полномочий для всех субъектов Российской Федерации, с помощью которой возможно достичь устранения неэффективных кадров в органах местного самоуправления, сокращения бюджетных расходов на их содержание.

Ключевые слова: межбюджетное регулирование, аппарат управления, бюджетные расходы, оптимизация, муниципальные образования.

OPTIMIZATION OF BUDGET EXPENDITURES FOR THE SUPPORT OF MUNICIPAL EMPLOYEES WITHIN THE FRAMEWORK OF REGIONAL REGULATION OF INTERBUDGETARY RELATIONS

Novikova Y.R.,Volograd Institute of Management – branch of RANEPA, Volgograd,
email: yana030294@yandex.ru

Abstract. In this article, the author examines the issue of optimizing budget expenditures for the maintenance of municipal employees in connection with the upcoming municipal reform. This reform implies a transition from a two-level system of organizing local self-government in the Russian Federation to a one-level system of local self-government through the elimination of such types of municipalities as rural, urban settlements and municipal districts that are part of the constituent entities of the Russian Federation. The author assessed the degree of differentiation in the number of municipal employees in some constituent entities of the Russian Federation, comparable in natural and climatic conditions and population size, and examined methods for establishing maximum standards for the formation of labor costs for municipal

employees in these constituent entities of the Russian Federation in order to identify the best practices for organizing regional interbudgetary regulation in terms of forming the permissible amount of expenses for the management apparatus of municipal employees. In conclusion, the author has made a proposal to create a unified standard staffing level for local government bodies in terms of powers for all constituent entities of the Russian Federation, with the help of which it is possible to achieve the elimination of ineffective personnel in local government bodies and reduce budget costs for their maintenance.

Keywords: interbudgetary regulation, management apparatus, budget expenditures, optimization, municipalities.

Актуальным вопросом развития межбюджетных отношений в настоящее время является предстоящая муниципальная реформа, которая подразумевает постепенную перестройку существующей структуры местного самоуправления в Российской Федерации в период до 2025 года. Согласно концепции проекта Федерального Закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», местное самоуправление будет осуществляться в следующих видах муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ и внутригородское муниципальное образование города федерального значения. Соответственно большая часть муниципальных образований, таких как сельские, городские поселения, внутригородские районы и муниципальные районы будут ликвидированы.

Большинство муниципальных образований на начальном этапе реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создавалось в границах прежних, сохранившихся еще с советских времен, административно-территориальных единиц без учета материальных, финансовых и кадровых обязанностей создаваемых муниципалитетов, также не учитывались такие важные показатели, как объем налоговой базы, перспективы развития территории, ее инвестиционная привлекательность. В первую очередь за основу брались исторически сложившиеся отношения, привязанность населения к социально значимым объектам и сложившаяся система управления коммунальным хозяйством. В результате появилось существенное количество высокодотационных муниципальных образований, главным образом поселений, в которых стала затруднительной самостоятельность решения вопросов местного значения, что стало предпосылкой упрощения территориальной организации и укрупнения муниципальных образований путем их преобразования.

Таким образом, двухуровневая структура местного самоуправления перестает существовать, осуществляется переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления, что позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. Предлагаемый подход, учитывая высокую дотационность, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий, позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности [1].

Цель исследования

В связи с предстоящими структурными изменениями системы местного самоуправления в Российской Федерации необходимо произвести оценку степени диф-

ференциации численности муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации и выработать предложения, реализация которых будет способствовать устранению неэффективных кадров в органах местного самоуправления и сокращению бюджетных расходов на их содержание.

Материал и методы исследования

Обоснование теоретических положений и разработка практических рекомендаций проводилась с использованием методов теоретического обобщения, статистических группировок, анализа тенденций абсолютных и относительных величин на основании данных о численности муниципальных служащих Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации и объемах валового регионального продукта на душу населения, представленных Федеральной службой государственной статистики за 2020 – 2022 гг.

Результаты исследования и их обсуждение

В текущих условиях вопрос оптимизации бюджетных расходов на аппарат управления муниципальных служащих как никогда актуален. Однако от сокращения аппарата управления не должно страдать качество управления как государственного, так и муниципального уровня, в связи с этим рассмотрим в таблице 1 степень дифференциации численности муниципальных служащих в расчете на 100 тысяч жителей за 2020-2022 гг. и величину валового регионального продукта за 2022 г.

Автором рассчитано количество муниципальных служащих на 100 тыс. жителей на основании данных о численности муниципальных служащих и данных о численности населения некоторых субъектов, входящих в состав Центрального и Южного федеральных округов Российской Федерации, обладающих схожими природно-климатическими условиями и разделенными на группы сопоставимые по численности населения [2]. Автором так же рассчитано среднее значение количества муниципальных служащих на 100 тыс. жителей по Российской Федерации за каждый год, исходя из значений, полученных по представленным субъектам. С 2020 по 2022 годы наблюдается снижение среднего значения количества муниципальных служащих по Российской Федерации, что говорит об общей тенденции сокращения муниципальных служащих. Субъекты, имеющие отрицательные отклонения значений от среднего по Российской Федерации и величину валового регионального продукта на душу населения выше среднего по Российской Федерации обозначаются автором как лучшие практики, организующие более эффективно работу на муниципальном уровне при минимальном количестве сотрудников и обеспечивающие развитие экономической деятельности субъекта.

Таким образом, выделим лучшие практики в каждой группе по численности:

менее 1 000 тыс. человек – Астраханская область;

от 1 000 до 1 500 тыс. человек – Тульская область;

от 1 500 до 2 500 тыс. человек – Белгородская область;

от 2 500 и более тыс. человек – Московская область, г. Москва.

Самостоятельность местного самоуправления, в том числе при решении вопросов затрат по муниципальному управлению имеет пределы, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства [3].

Численность муниципальных служащих на 100 тысяч жителей и величина валового регионального продукта в разрезе субъектов Российской Федерации за 2020-2022 гг.

Субъект Российской Федерации	Годы						ВРП на душу населения (в рублях)
	2020		2021		2022		
	Численность	Отклонение от среднего по РФ	Численность	Отклонение от среднего по РФ	Численность	Отклонение от среднего по РФ	
В среднем по Российской Федерации	224	-	223	-	221	-	471 125
менее 1000 тыс. человек							
Республика Адыгея	305	81	305	82	295	74	309 184
Республика Калмыкия	283	59	282	59	282	61	344 933
Астраханская область	105	– 119	104	– 119	100	– 121	526 951
Костромская область	312	88	287	64	282	61	323 952
от 1 000 до 1 500 тыс. человек							
Брянская область	162	– 62	160	– 63	160	– 61	347 205
Липецкая область	238	14	238	15	236	15	546 151
Рязанская область	283	59	285	62	283	62	412 845
Тульская область	146	– 78	147	– 76	140	– 81	486 544
от 1 500 до 2 500 тыс. человек							
Республика Крым	275	51	281	58	272	51	270 364
Белгородская область	228	4	222	– 1	221	-	646 569
Волгоградская область	260	36	257	34	253	32	392 257
Воронежская область	137	– 87	133	– 90	131	– 90	459 630
от 2 500 и более тыс. человек							
Ростовская область	263	39	262	39	262	41	403 949
Краснодарский край	219	– 5	222	– 1	225	4	460 720
Московская область	87	– 137	83	– 140	78	– 143	683 845
г. Москва	14	– 210	14	– 209	14	– 207	1 567 645

Расчет бюджетного эффекта от пересчета численности муниципальных служащих с учетом среднего значения муниципальных служащих на 100 тыс. жителей по Российской Федерации, млн. рублей.

Субъект Российской Федерации	Затраты на оплату труда муниципальных служащих по численности 2022 г.	Затраты на оплату труда муниципальных служащих при пересчете численности по среднему значению РФ	Отклонение затрат по численности 2022 г. от затрат по численности в пересчете по среднему значению РФ
Республика Адыгея	703,0	526,1	176,9
Республика Калмыкия	284,4	222,8	61,6
Астраханская область	532,5	532,5	0,0
Костромская область	716,5	561,9	154,6
Брянская область	917,4	917,4	0,0
Липецкая область	1 320,5	1 236,1	84,4
Рязанская область	1 629,1	1 272,0	357,1
Тульская область	1 179,8	1 179,8	0,0
Республика Крым	2 425,0	1 968,0	456,9
Белгородская область	2 220,8	2 220,8	0,0
Волгоградская область	2 509,7	2 196,4	313,4
Воронежская область	1 809,1	1 809,1	0,0
Ростовская область	5 469,1	4 605,9	863,3
Краснодарский край	7 336,9	7 210,4	126,5
Московская область	5 951,7	5 951,7	0,0
г. Москва	2 974,0	2 974,0	0,0
Всего	37 979,5	35 384,9	2 594,6

Так, в соответствии с п. 4 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры, условия оплаты труда и количество депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации [4].

В соответствии с ч. 2 ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований устанавливает нормативы формирования расходов на оплату труда. Данные муниципальные образования, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать указанные нормативы [5]. Каждый регион самостоятельно разрабатывает и утверждает методику расчета данных нормативов для своих муниципальных образований, опираясь на общие для всех субъектов рекомендации, изданные Министерством финансов Российской Федерации.

Таким образом, каждый из вышеперечисленных субъектов утверждает собственный способ расчета нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих. Проанализировав методики об установлении предельных нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служа-

щих, утвержденные субъектами Российской Федерации, определенные автором как лучшие практики муниципального управления, выявлено, что в их методиках наиболее часто встречаются следующие показатели:

- численность муниципальных служащих;
- прогнозный объем доходной базы;
- расходы на материальные запасы и оборудование (прочие расходы);
- расходы на оплату труда работников базового периода;
- размеры должностных окладов и корректирующие коэффициенты.

В субъектах, основывающих свои вычисления нормативов на вышеприведенных показателях, количество муниципальных служащих более обосновано и в большей степени соответствует реально имеющейся кадровой потребности.

Рассчитаем бюджетный эффект от пересчета численности муниципальных служащих с учетом среднего значения муниципальных служащих на 100 тыс. жителей по Российской Федерации с учетом среднего значения муниципальных служащих на 100 тыс. жителей по Российской Федерации для определения размера экономии бюджетных средств на содержание муниципальных служащих при применении данного подхода (табл. 2).

Автором произведен расчет годового фонда оплаты труда муниципальных служащих в разрезе субъектов, на основании данных Росстата о средней заработной плате муниципальных служащих в 2022 году. Ежегодные бюджетные расходы на оплату труда муниципальных служащих при пересчете численности с учетом среднего значения муниципальных служащих на 100 тыс. жителей по Российской Федерации сократятся на 2,6 млрд. рублей. Высвободившиеся средства муниципальные образования могут направить на развитие собственных территорий и улучшение социально-экономической ситуации.

Выводы

С целью формирования более обоснованных и точных расчетов нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих целесообразно использовать расчетную численность муниципальных служащих, как показывает опыт лучших практик, рассмотренных автором выше. Кроме того, необходимо уделить внимание фактору «количество полномочий», возложенных на муниципальное образование, что отражает реальный объем работ.

Исходя из вышеизложенного, предлагается внести изменения в методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном уровне, в части создания единой нормативной штатной численности органов местного самоуправления в разрезе полномочий, разделенных на группы:

- собственные полномочия;
- решение вопросов благоустройства;
- установление местных налогов и сборов;
- охрана общественного порядка;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- управление муниципальной собственностью;
- решение вопросов в сфере образования;
- коммунального и дорожного хозяйства;
- развитие спорта;

- развитие туризма и культуры;
- работа с общественностью и иные возможные полномочия, определяемые уставом муниципального образования.
- отдельные государственные полномочия, которые федеральным законом или законами субъектов Российской Федерации могут наделяться органы местного самоуправления.

По каждому виду полномочий необходимо установить нормативное количество сотрудников, которое потребуется для реализации данного полномочия. Для этого необходимо, во-первых, определить субъекты сопоставимые по природно-климатическим условиям и численности населения, то есть необходимо субъекты каждого федерального округа разделить на 2-3 группы по численности населения для определения объективного нормативного значения по каждой группе. Во-вторых, собрать сведения от муниципальных образований, входящих в состав субъектов каждой группы, о требуемом им количестве сотрудников для реализации каждого вида полномочия, вывести среднее значение (в разрезе каждого полномочия) сначала по каждому субъекту, входящему в группу, затем вывести среднее значение по группе и считать это нормативным значением.

Таким образом, когда субъекты будут формировать свои методики формирования расходов органов местного самоуправления, им будет рекомендовано использовать единую нормативную штатную численность органов местного самоуправления в разрезе полномочий местного самоуправления. При этом муниципальные образования смогут самостоятельно устанавливать количество сотрудников, что соответствует нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации, однако их предельное количество будет ограничено обоснованным нормативным значением единой методики. Данное предложение автора позволит устранить неэффективные кадры в органах местного самоуправления и сократить бюджетные расходы на их содержание.

Литература

1. Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации — неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2018. № 1 (41). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.41.3.
2. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 23.10.2023).
3. Смагина М.Н., Мукенге Г.Т. Проблемы и перспективы совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2017. № 2. Т. 12. С. 115-121.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации, «Консультант плюс»: справочная правовая система. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 23.10.2023).
5. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. 2016. № 10. С. 17-20.