

**Хабаев Сергей Георгиевич**

доктор экономических наук, доцент,  
руководитель Центра финансов государственных  
и муниципальных учреждений  
Научно-исследовательского финансового института  
Министерства финансов Российской Федерации

**Крадинов Павел Григорьевич**

старший научный сотрудник Центра финансов  
государственных и муниципальных учреждений  
Научно-исследовательского финансового института  
Министерства финансов Российской Федерации

## ПОДХОДЫ К ОПТИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

### Аннотация:

Одной из задач по оптимизации бюджетных расходов является оптимизация расходов на содержание бюджетной сети. В целом оптимизация сети организаций государственного сектора выступает как одно из направлений повышения эффективности бюджетных расходов. Авторами рассматриваются подходы к оптимизации бюджетных расходов на содержание государственных учреждений. За последние годы наблюдается рост количества указанных учреждений и, соответственно, бюджетных расходов на их содержание. По нашему мнению, предложения по оптимизации бюджетных расходов на содержание государственных учреждений возможно сформировать по четырем основным направлениям: передача деятельности вспомогательных служб на аутсорсинг; проведение мероприятий по реорганизации государственных учреждений, перераспределение между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ); централизация управленческих и обслуживающих служб в государственных учреждениях; оценка уровня обоснованности бюджетных ассигнований на оказание (выполнение) государственных услуг (работ). В статье рассмотрены первые три из указанных направлений по оптимизации. Описано понятие идентичных услуг (работ) и уровня конкуренции на рынке услуг (работ), идентичных государственным услугам (работам). Представлен показатель уровня монополизации рынка, приведена интерпретация его расчета. Авторами обосновано проведение оценки уровня обеспеченности персоналом, непосредственно связанным с оказанием (выполнением) государственных услуг (работ), а также анализа структуры затрат учреждений, в отношении которых предполагаются мероприятия по их реорганизации или перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ). Представлены предложения по созданию централизованных бухгалтерий и одного уполномоченного учреждения, занимающегося организацией закупок товаров, работ и услуг для федеральных государственных учреждений. Подчеркивается, что обязательным условием реализации возможных мероприятий является то, что они не должны приводить к снижению качества оказываемых (выполняемых) услуг (работ).

**Khabaev Sergei Georgievich**

D.Phil. in Economics, Associate Professor,  
Head of the Center for State  
and Municipal Institutions Finance,  
Financial Research Institute of the Ministry of  
Finance of the Russian Federation

**Kradinov Pavel Grigoryevich**

Senior Research Fellow, Center for State  
and Municipal Institutions Finance,  
Financial Research Institute of the Ministry of  
Finance of the Russian Federation

## APPROACHES TO OPTIMIZING BUDGET EXPENDITURES ON PUBLIC INSTITUTIONS

### Summary:

One of the tasks of the budgetary cost optimization is to optimize expenditures on the budget network institution. In general, optimizing the network of public sector organizations acts as one of the ways to improve the efficiency of budget expenditures. The authors consider approaches to optimizing budget expenditures on public institutions. In recent years, there has been an increase in the number of these organizations and, accordingly, the budget expenditures on their maintenance. In the authors' opinion, the proposals to optimize budget expenditures on public institutions can be made in the following four main areas: the outsourcing of support services; the restructuring of public organizations, the redistribution of public services (works) provided (performed) between them; the centralized management and maintenance services in public institutions; the evaluation of the reasonability of budget allocations for the provision (performance) of public services (works). The paper deals with the first three areas of optimization. The research introduces the concept of identical services (works) and the level of competition on the market for services (works) identical to public services (works). The market monopolization rate is presented, and its analysis is interpreted. The authors substantiate the assessment of staffing level directly related to the provision (performance) of public services (works) and the analysis of the cost structure of organizations which are subject to the restructuring or redistribution of public services (works) provided (performed) between them. The research presents the proposals for the creation of centralized accounting departments and a single authorized agency engaged in the procurement of goods, works, and services for federal public institutions. The research emphasizes that a prerequisite for the implementation of possible measures is that they should not lead to a decrease in the quality of services (works) provided (performed).

**Ключевые слова:**

бюджетная политика, бюджетные расходы, оптимизация бюджетных расходов, государственные (муниципальные) услуги, государственные (муниципальные) учреждения, содержание государственных учреждений, конкуренция, реорганизация государственных учреждений, централизация.

**Keywords:**

budgetary policy, budget expenditures, budget expenditure optimization, public (municipal) services, public (municipal) institutions, financing of public institutions, competition, restructuring of public institutions, centralization.

Повышение эффективности бюджетных расходов является одним из элементов бюджетной реформы [1]. При этом важным направлением представляется оптимизация расходов на содержание государственных учреждений.

Первым из рассматриваемых подходов к оптимизации бюджетных расходов на содержание государственных учреждений является передача деятельности вспомогательных служб на аутсорсинг. При рассмотрении вопроса о передаче данных услуг (работ) на рынок следует учитывать порядок формирования начальной (максимальной) цены контракта, определенный в Законе № 44-ФЗ [2].

В соответствии со ст. 22 указанного закона, начальная (максимальная) цена контракта определяется посредством использования соответствующих методов. При этом применительно к государственным услугам (работам), передаваемым на рынок, по нашему мнению, могут быть применены такие методы, как:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка),
- затратный метод.

Каждый из этих методов предполагает наличие в цене услуги (работы) прибыли поставщика (исполнителя, подрядчика) в отличие от нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ). Кроме этого, следует учитывать следующие важные факторы, влияющие на уровень цены услуги (работы):

- при расчете субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания не учитываются амортизация недвижимого имущества и затраты на его капитальный ремонт;
- наличие межсекторных различий в оплате труда.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о наличии рисков, связанных с увеличением бюджетных расходов при передаче рассматриваемых государственных услуг (работ) на рынок.

Соответственно, по мнению авторов, ключевыми условиями при принятии решения о возможности передачи тех или иных государственных услуг (работ) должны быть:

- наличие рынка услуг (работ), идентичных государственным услугам (работам). Идентичными услугами (работами) целесообразно считать услуги (работы), имеющие одинаковые признаки;
- высокий уровень конкуренции на рынке услуг (работ), идентичных государственным услугам (работам). Высокий уровень конкуренции позволит снизить риск увеличения бюджетных расходов при передаче рассматриваемых государственных услуг (работ) на рынок.

В целях оценки рыночной концентрации экспертами рекомендуется в качестве оптимального показателя использовать индекс ННИ, являющийся показателем уровня монополизации рынка. Указанный индекс рассчитывается как сумма квадратов долей рынка (в процентах), занимаемых каждым его участником:

$$HNI = \sum_{i=1}^n S_i^2,$$

где  $S_i$  – доля  $i$ -го участника рынка, определяемая как отношение объема его продаж к объему продаж рынка (соответствующей отрасли).

Результаты расчета индекса  $HNI$  можно представить следующим образом (таблица 1).

**Таблица 1 – Результаты расчета индекса ННИ [3]**

Значение индекса	Уровень концентрации на рынке
$2\ 000 \leq HNI \leq 10\ 000$	высокий
$1\ 000 \leq HNI < 2\ 000$	умеренный
$HNI < 1\ 000$	низкий

Вторым направлением оптимизации является проведение мероприятий по реорганизации государственных учреждений и перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ).

Перед осуществлением рассматриваемых действий необходимо провести предварительный анализ, включающий в себя:

- оценку уровня обеспеченности персоналом, непосредственно связанным с оказанием (выполнением) государственных услуг (работ);
- анализ структуры затрат учреждений, в отношении которых предполагаются мероприятия по их реорганизации или перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ).

Целью оценки уровня обеспеченности персоналом будет являться выявление федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений, привлекающих для выполнения государственного задания сторонних юридических или физических лиц. Рассматриваемая оценка должна проводиться на основе:

- штатного расписания федерального государственного бюджетного (автономного) учреждения;
- норм, выраженных в натуральных показателях, по работникам, непосредственно связанным с оказанием (выполнением) государственных услуг (работ), используемых при расчете нормативных затрат;
- показателей объема по государственным услугам (работам), определенных в государственном задании.

При проведении рассматриваемой оценки обеспеченность следует определять в разрезе профессионально-квалификационных групп по каждой должности по следующей формуле:

$$TP_{gi} = \sum_{j=1}^m I_{gj} \times Q_j,$$

где  $TP_{gi}$  – количество человеко-часов по  $g$ -й должности для  $i$ -го учреждения, необходимое для оказания запланированного объема государственных услуг (работ);

$I_{gj}$  – натуральный норматив в человеко-часах для  $g$ -й должности по  $j$ -й государственной услуге (работе);

$Q_j$  – годовой объем по  $j$ -й государственной услуге (работе), определенный в государственном задании.

Следующим шагом будет являться определение количества человеко-часов по  $g$ -й должности для  $i$ -го учреждения, рассчитанного на основе штатного расписания анализируемого учреждения. Расчет следует осуществлять по формуле:

$$TF_{gi} = \sum_{i=1}^m Q_{gi} \times Td_{gi} \times Ty_{gi},$$

где  $TF_{gi}$  – количество человеко-часов по  $g$ -й должности для  $i$ -го учреждения, рассчитанное на основе штатного расписания;

$Q_{gi}$  – количество человек по  $g$ -й должности в штатном расписании  $i$ -го учреждения;

$Td_{gi}$  – продолжительность рабочего дня по  $g$ -й должности в  $i$ -м учреждении;

$Ty_{gi}$  – количество рабочих дней в году по  $g$ -й должности в  $i$ -м учреждении.

На основе сопоставления показателей  $TP_{gi}$  и  $TF_{gi}$  следует определять уровень обеспеченности персоналом  $g$ -й должности для  $i$ -го учреждения. Расчет следует осуществлять по формуле:

$$L_{gi} = TF_{gi}/TP_{gi},$$

где  $L_{gi}$  – уровень обеспеченности персоналом  $g$ -й должности для  $i$ -го вида учреждения.

**Таблица 2 – Интерпретация результатов расчета показателя, оценивающего уровень обеспеченности персоналом  $g$ -й должности для  $i$ -го вида учреждения**

Значение показателя	Уровень обеспеченности персоналом
от 0,9 до 1 (включительно)	высокий
от 0,8 до 0,9 (включительно)	умеренный
от 0,7 до 0,8 (включительно)	средний
менее 0,7	низкий

Результаты произведенной по учреждению оценки могут использоваться для принятия в отношении учреждения решения о целесообразности мероприятий по его реорганизации.

В рамках анализа структуры затрат учреждений, в отношении которых предполагаются мероприятия по их реорганизации или перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ), по каждому из рассматриваемых учреждений определяются их:

- переменные затраты,
- условно-постоянные затраты.

Целью проведения такого анализа является повышение целесообразности и эффективности мероприятий по реорганизации учреждений или перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ).

На наш взгляд, целесообразными и эффективными следует считать мероприятия, при которых соблюдается следующее условие:

$$\sum_{i=1}^m BFC_i > \sum_{i=1}^n AFC_i,$$

где  $BFC_i$  – постоянные затраты  $i$ -го учреждения до проведения мероприятия по реорганизации учреждений или перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ);

$AFC_i$  – постоянные затраты  $i$ -го учреждения после проведения мероприятий по реорганизации учреждений или перераспределению между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ);

$m$  – количество учреждений до реорганизации или перераспределения между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ);

$n$  – количество учреждений после реорганизации или перераспределения между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ).

В дальнейшем следует осуществлять мониторинг бюджетного эффекта от проведенных мероприятий. Необходимость мониторинга обусловлена тем, что условно-постоянные затраты – затраты, растущие скачкообразно, т. е. при определенном объеме оказываемых услуг (работ) эти затраты остаются постоянными, а при существенном изменении объема резко возрастают.

Соответственно, бюджетный эффект от проведенных мероприятий будет длиться то тех пор, пока сохраняется условие, определенное в вышеуказанной формуле.

Следующим направлением оптимизации бюджетных расходов, рассматриваемым в статье, является централизация управленческих и обслуживающих служб в государственных учреждениях и перераспределение между ними оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ). Основными мероприятиями в рамках данного направления следует считать:

- создание централизованных бухгалтерий;
- создание одного уполномоченного учреждения, занимающегося организацией закупок товаров, работ и услуг для федеральных государственных учреждений.

При этом, на наш взгляд, создание таких учреждений целесообразно в случае, если соблюдается следующее условие:

$$(S_s + P_s) > F_s,$$

где  $S_s$  – сумма расходов на оплату труда и начислений на оплату труда сотрудников, сокращаемых в учреждениях при создании централизованной бухгалтерии или единого уполномоченного учреждения, организующего проведение закупок;

$P_s$  – сумма расходов на обеспечение деятельности сотрудников, сокращаемых в учреждениях при создании централизованной бухгалтерии или единого уполномоченного учреждения, организующего проведение закупок (расходы на программное обеспечение, организацию рабочего места, материальные запасы и т. д.);

$F_s$  – бюджетные расходы по созданию централизованной бухгалтерии или единого уполномоченного учреждения, организующего проведение закупок.

При создании рассматриваемых учреждений существуют риски увеличения бюджетных расходов на их финансирование в будущем. Для минимизации этих рисков следует для данных учреждений утвердить:

- нормы, выраженные в натуральных показателях, по работникам, непосредственно связанным с оказанием услуг;
- нормативы численности административно-управленческого персонала;
- нормативы численности работников вспомогательных и обслуживающих структурных подразделений.

При разработке таких нормативов целесообразно воспользоваться подходами, содержащимися в следующих актах:

- постановление Минтруда России от 26 сентября 1995 г. № 56 [4];
- приказ Министерства образования и науки Челябинской области от 24 ноября 2014 г. № 01/3412 [5];
- постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 1 июня 2013 г. № 376.

В данном документе определены нормативы численности работников вспомогательных (содействующих) и обслуживающих подразделений [6].

В дальнейшем следует осуществлять мониторинг бюджетного эффекта от создания централизованной бухгалтерии или единого уполномоченного учреждения, организующего проведение закупок. Соответственно, бюджетный эффект от создания данных учреждений будет длиться до тех пор, пока сохраняется условие, определенное в вышеуказанной формуле [7].

В заключение подчеркнем, что проводимые мероприятия по оптимизации бюджетных расходов на содержание государственных учреждений не должны приводить к ухудшению качества оказываемых (выполняемых) услуг (работ).

### Ссылки и примечания:

1. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А.М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1 (15). С. 5–8; Афанасьев Р.С., Голованова Н.В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Там же. 2016. № 1 (29). С. 61–69.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Таблицы 1, 2 составлены авторами.

4. Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях [Электронный ресурс] : постановление Минтруда России от 26 сент. 1995 г. № 56. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении нормативов времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных учреждениях : приказ Министерства образования и науки Челябинской области от 24 нояб. 2014 г. № 01/3412.
6. Об утверждении Порядка расчета нормативных затрат на выполнение (оказание) государственных работ (услуг) государственными учреждениями Республики Татарстан и Методики расчета нормативной численности работников государственных учреждений Республики Татарстан, выполняющих государственные работы : постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 1 июня 2013 г. № 376.
7. Manning N., Parison N. International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation. Washington DC, 2003. 132 p. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5572-4>.

#### References:

- Afanasyev, RS & Golovanova, NV 2016, 'The Concept of the Effectiveness of Budget Expenditures: Theory and Legislation', *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, no. 1 (29), pp. 61-69, (in Russian).
- 'Current Challenges of the Budget Reform. Speech of A.M. Lavrov, Deputy Minister of Finance of the Russian Federation' 2013, *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, no. 1 (15), pp. 5-8, (in Russian).
- Manning, N & Parison, N 2003, *International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation*, Washington DC, 132 p. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5572-4>.