

Е. Ф. Никитская

*Доктор экономических наук, профессор,
elena-nikitskaya@yandex.ru*

*Кафедра Национальной и региональной экономики,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
Москва, Российская Федерация*

М. А. Валишвили

*Кандидат экономических наук, старший преподаватель,
9765501@mail.ru*

*Кафедра Финансы и цены,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
Москва, Российская Федерация*

Моделирование структуры расходных обязательств муниципальных образований

***Аннотация.** В статье рассматривается система нормирования бюджетных средств на муниципальном уровне, нацеленная на повышение бюджетной обеспеченности. Авторами обоснованы варианты экономического моделирования стоимости муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований на примере Московской области.*

***Ключевые слова:** экономическая модель, муниципальные услуги, вопросы местного значения, бюджет муниципального образования, финансовая обеспеченность, нормативы расходов, нормативные публичные обязательства.*

E. F. Nikitskaya

*Dr. Sci. (Econ.), Prof.,
elena-nikitskaya@yandex.ru*

*Department of National and Regional Economy,
Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russian Federation*

M. A. Valishvili

*Cand. Sci. (Econ.), Senior Lecturer,
9765501@mail.ru*

*Department of Finance and Prices,
Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russian Federation*

Modeling of the structure of expenditure liabilities of municipalities

Annotation. The article considers the system of rationing budget funds at the municipal level, aimed at increasing the budget provision. The authors substantiate the options for economic modeling of the cost of municipal services provided at the expense of the budgets of municipalities by the example of the Moscow region.

Keywords: economic model, municipal services, local issues, municipal budget, financial security, expenditure standards, normative public obligations.

Бюджетная обеспеченность территорий является одним из ключевых факторов решения социально-экономических проблем и перехода к устойчивому экономическому росту на основе повышения инвестиционной активности всех участников рынка. На повестке дня стоит вопрос модернизации системы государственного управления на основе создания новых подходов к содержанию бюджетного планирования в контексте повышения эффективности бюджетных расходов¹. Из всех бюджетных уровней России именно муниципальные образования находятся в наиболее критическом состоянии в плане бюджетной сбалансированности. Устойчивое функционирование бюджетного механизма предполагает проведение более ответственной бюджетной политики, как на федеральном, так и на региональном уровне². Реформа местного самоуправления предоставила муниципальным образованиям широкий круг полномочий и значительную степень самостоятельности при решении вопросов местного значения, однако достаточные условия для полноценного экономического развития на муниципальном уровне так и не сформировались.

Перед местными администрациями возникла необходимость перехода к режиму жесткой экономии бюджетных ресурсов, требующая поиска соответствующих организационно-экономических механизмов. К одному из таких механизмов можно отнести законодательно закрепленное регулирование стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований. В этой связи необходимо учитывать ряд особенностей, сложившихся на муниципальном уровне:

- 1) действует жестко регламентированная система бюджетного учета;

¹ Сугарова И.В. Содержание бюджетного планирования расходов // TERRA ECONOMICUS. 2013. Том 11. № 3, Часть 3. С. 74–78.

² Кудрин А.Л. Федеральный бюджет – важнейший инструмент реализации государственной политики // Финансы. 2013. № 1. С. 3–7.

2) существует сложившаяся практика бюджетного планирования, основанная на системе утвержденных муниципальных программ;

3) отсутствует единообразие в направленности муниципальных программ и организационной структуре муниципального управления.

Последнее обстоятельство создает барьеры в процессе государственного регулирования (в том числе перераспределения) бюджетных расходов муниципальных образований, осуществляемого правительственными структурами регионов при расчетах межбюджетных трансфертов. Как следствие, возникает необходимость создания экономической модели, которая позволила бы формализовать и унифицировать структурные составляющие расходов на предоставление муниципальных услуг вне зависимости от специфики программно-целевого управления конкретного муниципального образования.

В качестве объекта для моделирования избрана система управления стоимостью муниципальных услуг, оказываемых за счет бюджетных средств, Московской области. В данном регионе на законодательном уровне действует система нормативных правовых актов, теоретически позволяющая произвести стоимостную оценку полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления муниципальных образований. В основу этой системы положен закон Московской области № 176/2011-ОЗ «О нормативах стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований Московской области, применяемых при расчетах межбюджетных трансфертов» (далее — закон Московской области № 176/2011-ОЗ).

Для создания экономической модели расчета стоимости муниципальных услуг за счет средств местных бюджетов необходимо определиться с целью, для которой она создается. Для этого обратимся к методологии экономического моделирования. Прежде всего, отметим, что моделирование представляет собой замену прямого исследования определенной системы (оригинала) исследованием другой системой, называемой моделью этого оригинала. Экономическая модель — это выраженная в формальном представлении экономическая абстракция, логическая структура которой определяется ее объективными свойствами и целью исследования, для которого это описание предпринимается. Смысл моделирования чаще всего заключается в том, что модель системы проще оригинала и ее исследование менее трудоемко.

Важнейшими свойствами моделей являются их *полнота*, *адекватность* и *точность*. Полнота характеризуется тем, какое количество характеристик оригинала отображает модель. Любая модель неполна по сравнению с оригиналом и какие-то характеристики при моделирова-

нии «теряются»³. Уровень полноты модели влияет на ее адекватность. В наиболее общем случае модель называют адекватной оригиналу, если она удовлетворяет поставленным целям моделирования, т.е., способна дать ответ на поставленные вопросы. Степень количественной близости характеристик модели и оригинала называется количественной адекватностью, или *точностью* модели.

Схема процесса создания математической модели следующая: **постановка задачи > формализация > решение > проверка адекватности > использование.**

На этапе постановки задачи выполняются следующие процедуры:

- определение объекта исследования;
- формулировка цели исследования, определение характеристик системы, которые должна отображать построенная модель.

На этапе формализации:

- проводится анализ объекта исследования, определяются его основные структурные элементы;
- выявляются наиболее существенные характеристики этих элементов, определяется степень полноты модели;
- производится описание взаимосвязей между элементами и характеристиками системы.

Экономическая модель, которую необходимо построить, имеет следующие характеристики:

- по целевому назначению — прикладная (посвящена рассмотрению прикладной задачи управления бюджетными расходами);
- по типу информации — идентифицируемая (определение структуры и параметров модели, обеспечивает наилучшее совпадение модели и исходной системы);
- по типу подхода к изучаемым системам — нормативная (предназначена для нахождения желательного состояния объекта);
- по учёту фактора неопределённости — детерминированная, (предполагает однозначное и предсказуемое поведение моделируемой системы в заданных условиях);
- по используемому инструментарию — статическая (все зависимости отнесены к одному периоду времени).

Наиболее значимые свойства модели, применимые в нашем случае:

- упрощенность — модель отображает только существенные стороны объекта и, кроме того, должна быть проста для исследования;

³ До Тхи Хань Математическое моделирование экономических процессов [Электронный ресурс] — URL: <http://www.lib.tpu.ru/fulltext/c/2015/C24/014.pdf>.

- приближенность — действительность отображается моделью приближенно;
- адекватность моделируемой системе — модель должна успешно описывать моделируемую систему;
- информативность — модель должна содержать достаточную информацию о системе;
- полнота — в модели должны быть учтены все основные связи и отношения, необходимые для обеспечения цели моделирования.

В правовом поле Московской области разработаны и утверждены нормативные методики оценки стоимости по всем вопросам местного значения, указанным в законе Московской области № 176/2011-ОЗ. Оценивая нормативно утвержденную систему расчета стоимости предоставления муниципальных услуг, отметим, что данные методики, имеют определенную специфику.

Во-первых, они ориентированы на ограничение расходов, связанных с предоставлением муниципальных услуг населению, поскольку алгоритмы расчета построены на системе нормативов, среднестатистических показателях и т.п.

Во-вторых, законом Московской области №176/2011 предусмотрено установление нормативов расходов на реализацию мероприятий в сферах / направлениях, которые непосредственно не определены в качестве вопросов местного значения в Федеральном законе 131-ФЗ (сфера массовой информация; деятельность многофункциональных центров). Такого рода расходы не являются обязательными, носят вспомогательный характер, их осуществление целесообразно лишь при достаточном уровне бюджетной обеспеченности.

В-третьих, не все вопросы местного значения, установленные действующей редакцией Федерального закона 131-ФЗ, учтены в рассматриваемом законе. С этой точки зрения, система расчета нормативов стоимости предоставления муниципальных услуг, которую можно рассматривать как интегральную модель, не соответствует свойствам полноты и точности.

На рисунках 1 и 2 представлены предлагаемые авторами модели структуры расходов на предоставление муниципальных услуг, оказываемых за счет средств местных бюджетов Московской области.

С позиций агрегированного измерения стоимости предоставления муниципальных услуг разницы между моделями, представленными на рисунках 1 и 2, не существует. В то же время с точки зрения структуры расходов и, соответственно, с точки зрения аналитического значения имеется принципиальное различие. В первом случае (рис. 1)

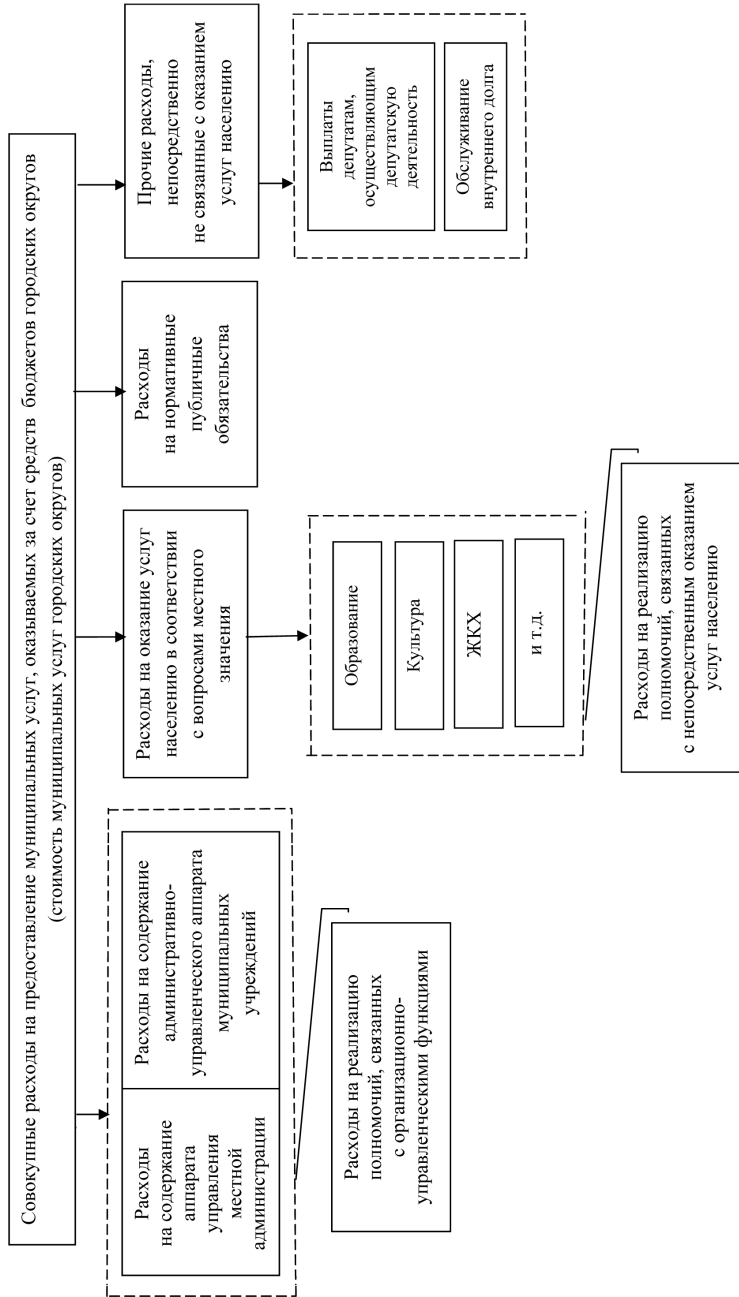


Рис. 1. Структура расчета стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований Московской области
Вариант 1 (разработка авторов)

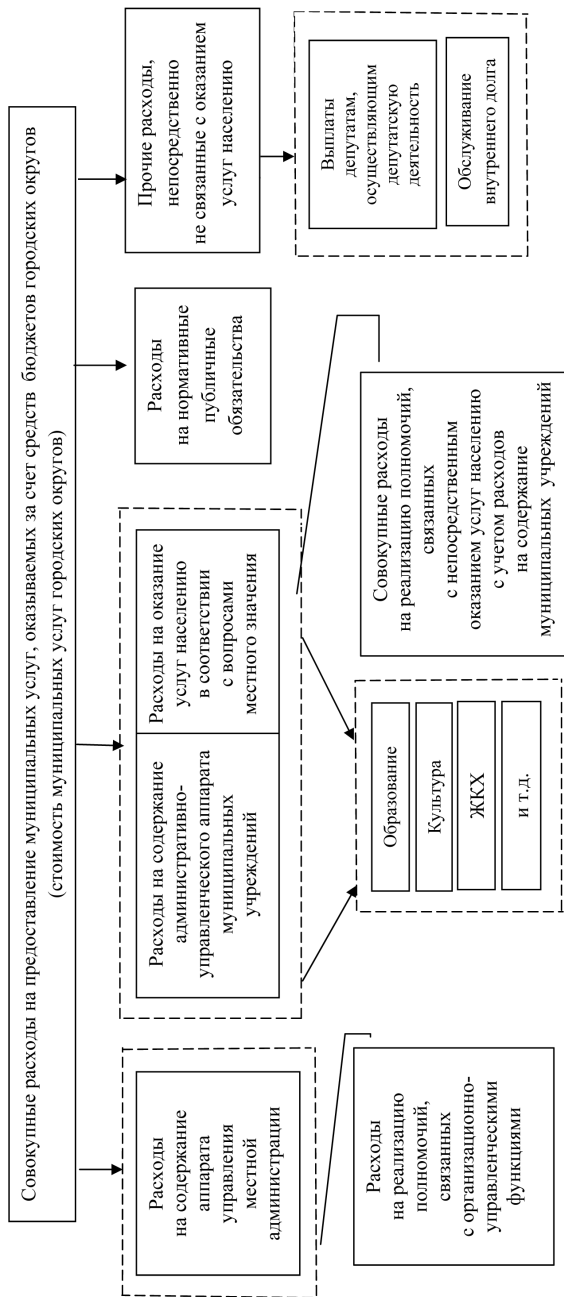


Рис. 2. Структура расчета стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований Московской области
Вариант 2 (разработка авторов)

обособляются все расходы, направленные на административно-управленческие цели, включая расходы на аппарат управления местной администрации и содержание муниципальных учреждений вместе с административно-управленческим аппаратом. При этом в отдельную позицию выделяются расходы, направленные на непосредственное оказание услуг населению. Такая группировка позволяет оценивать распределение расходов по целевому назначению, подразумевая, что главной целью существования местного самоуправления является оказание муниципальных услуг населению, в связи с чем, данная доля расходов должна быть преобладающей и не иметь тенденцию к снижению.

Во второй модели (рис. 2) объединяются расходы на содержание муниципальных учреждений (включая расходы на административно-управленческий аппарат) и расходы на оказание услуг населению, реализуемых соответствующими муниципальными учреждениями. В таком разрезе осуществляется расчет совокупных расходов по каждой сфере деятельности местного самоуправления, что, собственно и заложено в методиках расчета нормативов стоимости предоставления муниципальных услуг, утвержденных Правительством Московской области в соответствии законом Московской области от 28.10.2011 № 176/2011. Заметим, что практика создания в муниципальных образованиях Московской области муниципальных учреждений не нашла широкого распространения в силу тенденции к существенному сокращению численности управленческого аппарата, которая является результатом политики, проводимой Правительством Московской области.

Основываясь на приведенных выше доводах, для разработки экономической модели изберем универсальный вариант, не зависящий от специфики муниципального управления. Выделим следующие группы расходов, которые будут представлять укрупненные элементы совокупных расходов на предоставление муниципальных услуг:

- 1) расходы на содержание аппарата управления местной администрации;
- 2) расходы на содержание административно-управленческого аппарата муниципальных учреждений;
- 3) расходы на оказание услуг населению в соответствии с вопросами местного значения;
- 4) расходы на нормативные публичные обязательства;
- 5) прочие расходы, непосредственно не связанные с оказанием услуг населению.

Дальнейшие шаги при разработке экономической модели основаны на сочетании действующих нормативных правовых актов и класси-

фикации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов (КОСГУ)⁴. В отношении расходов по первым двум группам утверждена методика расчета норматива расходов на обеспечение деятельности органов местного самоуправления⁵. В соответствии с данной методикой к расчету принимаются:

- расходы на оплату труда работников органов местного самоуправления и начисления на выплаты по оплате труда;
- расходы на оплату работ, услуг, приобретение оборудования, материальных запасов для муниципальных нужд, уплату налога на имущество и земельного налога без учета расходов на проведение капитального ремонта зданий и служебных помещений;
- расходы на выплату пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления.

Авторами предлагается в группах расходов на обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений использовать классификацию расходов бюджета по КОСГУ и учесть следующие укрупненные расходы:

- заработная плата, прочие выплаты и начисления на выплаты по оплате труда;
- расходы на оплату работ, услуг, приобретение оборудования, материальных запасов для муниципальных нужд без учета расходов на проведение капитального ремонта зданий и служебных помещений;
- уплата налога на имущество, земельного налога, государственных пошлин и сборов, разного рода платежей в бюджеты всех уровней.

В свою очередь, данные расходы могут быть детализированы в соответствии с классификации операций сектора государственного управления.

Наиболее многочисленными являются по количеству и объему затрат являются расходы на непосредственное оказание услуг населению в

⁴ Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»

⁵ Правительства Московской области от 21 октября 2011 г. № 1235/43 (в ред. постановлений Правительства МО от 21.09.2015 № 840/35, от 18.10.2016 № 766/38) «Методика расчета норматива расходов на обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальных органов муниципальных образований Московской области, направленной на организацию предоставления муниципальных услуг в соответствии с вопросами местного значения, применяемого при расчетах межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области».

соответствии с вопросами местного значения. В данном случае возможны 2 подхода: 1) учитывать все без исключения вопросы местного значения, указанные в Федеральном законе 131-ФЗ; 2) учитывать вопросы местного значения (или группы вопросов), в отношении которых предусмотрено определение нормативов стоимости предоставления муниципальных услуг. Недостатками будет обладать каждый из подходов. В первом случае экономическая модель, ориентированная на полный перечень вопросов местного значения, теряет свойство адекватности и реализуемости, поскольку не соответствует действующей практике формирования бюджетных расходов муниципальных образований, построенной на муниципальных программах, а также не соответствует законодательной базе Московской области. Во втором случае математическая модель не обладает свойством полноты, однако этот недостаток может быть преодолен при внесении изменений в законодательство, предусматривающих включение в состав нормативов стоимости неучтенных вопросов местного значения и соответствующих им полномочий.

Детализация расходов по вопросам местного значения возможна следующими способами: 1) в соответствии с классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ); 2) в соответствии с законом Московской области от 28.10.2011 № 176/2011, в котором установлены стоимостные нормативные ограничения в расчете на ту или иную единицу измерения; 3) в соответствии с постановлениями Правительства Московской области, в которых утверждены методики расчета нормативов стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований Московской области для всех сферы, предусмотренных законом Московской области от 28.10.2011 № 176/2011. Во втором и третьем случаях к расчету принимаются расходы без учета расходов на обеспечение деятельности муниципальных учреждений, в том числе на содержание административно-управленческого персонала, поскольку этот вид расходов обособлен в отдельную группу.

Расходы на нормативные публичные обязательства определяются их составом, включающим:

- расходы на выплату пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления;
- расходы на оказание материальной помощи гражданам в случае имущественных потерь, вызванных чрезвычайными ситуациями (пожары, наводнения, техногенные аварии и т.п.);

- расходы на дополнительные меры социального обеспечения отдельных категорий граждан в виде предоставления льгот или компенсаций по оплате коммунальных услуг;
- расходы на дополнительные меры социального обеспечения отдельных категорий граждан в виде предоставления льготы или компенсации по оплате жилья;
- расходы на предоставление льгот на проезд в городском транспорте;
- расходы на обеспечение дополнительным горячим питанием отдельных категорий обучающихся;
- расходы на обеспечения одеждой, обувью, мягким инвентарем, предметами личной гигиены обучающихся в учреждениях с адаптивными программами;
- расходы на выплаты по приобретению школьной и спортивной формы детям из многодетных семей;
- расходы на возмещение специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимости услуг в части, превышающей размер возмещения, установленный законодательством Российской Федерации и законом Московской области;
- расходы на дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи гражданам (выплаты малоимущим, пенсионерам, инвалидам, ветеранам, почетным жителям, многодетным семьям, в связи с юбилейными датами и др.).

В подавляющем числе случаев, в открытом доступе расходы на нормативные публичные обязательства отсутствуют. Предоставление подобной информации на официальных сайтах муниципальных образований является скорее исключением, чем правилом.

Прочие расходы, непосредственно не связанные с оказанием услуг населению, включают:

- выплаты депутатам, осуществляющим депутатскую деятельность;
- расходы на обслуживание внутреннего долга;

Гарантии депутатам муниципальных образований Московской области регламентируются законодательно ⁶. Должность депутата муниципального образования относится к муниципальным должностям.

⁶ Закон Московской области от 18.09.2009 № 107/2009-ОЗ (ред. от 16.04.2015) «О гарантиях осуществления полномочий депутатами Советов депутатов муниципальных образований Московской области, членами выборных органов местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 10.09.2009 № 2/89-П).

Денежное содержание депутатов установлено только для депутатов, осуществляющих деятельность на постоянной основе. Численность депутатов входит в норматив общей предельной численности депутатов, выборных должностей и муниципальных служащих⁷.

Расходы на обслуживание внутреннего долга связаны с муниципальными заимствованиями, привлечение которых регулируется статьями 103, 106 и пунктом 4, статьи 136 Бюджетного кодекса РФ. В случае привлечения банковских кредитов объем расходов по погашению основного долга и процентов зависит от условий кредитования, установленных уполномоченным банком.

Группировка расходов, принятая в предложенных моделях особенно важна для дотационных муниципальных образований, в которых возникает крайне низкий уровень бюджетной обеспеченности. Невозможность реализовать весь комплекс муниципальных услуг, предусмотренный федеральным и региональным законодательством, приводит к необходимости ранжировать их по уровню социальной значимости, в соответствии с чем, пересматривать применяемый действующий состав расходов на предмет исключения расходов, не относящихся к категории обязательных. Отметим, что бюджетная ограниченность экономики всегда создают дилемму между необходимостью развития и возможностью потребления, в том числе за счет средств, которые потенциально могли быть направлены на развитие⁸.

Остается открытым вопрос, являются ли данные модели теоретическими или прикладными. Для того чтобы модель была адекватной, она должна соответствовать действующей на муниципальном уровне системе планирования, учета и управления бюджетными расходами. С этой точки зрения возникают две альтернативы: необходимость адаптации модели к действующей практике, либо необходимость адаптации действующей практики к предлагаемым моделям.

⁷ Постановлением Правительства Московской области от 11.11.2009 № 947/48 «Об утверждении нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих» (с изменениями на 16 января 2018 года).

⁸ Никитская Е.Ф., Валишвили М.А. Взаимодействие механизмов государственного финансового регулирования и рыночного саморегулирования в процессе инновационного развития регионов и муниципальных образований // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 7, № 5 (2015) <http://naukovedenie.ru/PDF/186EVN515.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/186EVN515.

Список литературы

1. Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».
2. Закон Московской области № 176/2011-ОЗ «О нормативах стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований Московской области, применяемых при расчетах межбюджетных трансфертов».
3. Постановление Правительства Московской области от 21 октября 2011 г. № 1235/43 (в ред. постановлений Правительства МО от 21.09.2015 № 840/35, от 18.10.2016 № 766/38) «Методика расчета норматива расходов на обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальных органов муниципальных образований Московской области, направленной на организацию предоставления муниципальных услуг в соответствии с вопросами местного значения, применяемого при расчетах межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области».
4. До Тхи Хань Математическое моделирование экономических процессов [Электронный ресурс] – URL: <http://www.lib.tpu.ru/fulltext/c/2015/C24/014.pdf>.
5. Кудрин А.Л. Федеральный бюджет – важнейший инструмент реализации государственной политики // *Финансы*. 2013. № 1. С. 3–7.
6. Никитская Е.Ф., Валишвили М.А. Взаимодействие механизмов государственного финансового регулирования и рыночного саморегулирования в процессе инновационного развития регионов и муниципальных образований // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/PDF/186EVN515.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/186EVN515.
7. Сугарова И.В. Содержание бюджетного планирования расходов. // *TERRA ECONOMICUS*. 2013. № 3, (Том 3, Часть 3). С. 74–78.

Reference

1. Prikaz Minfina Rossii ot 1 iyulya 2013 g. № 65n «Ob utverzhdanii Ukazaniy o poryadke primeneniya byudzhetnoj klassifikatsii Rossijskoj Federatsii».
2. Zakon Moskovskoj oblasti № 176/2011-OZ «O normativakh stoimosti predostavleniya munitsipal'nykh uslug, okazyvaemykh za schet sredstv byudzhetov munitsipal'nykh obrazovaniy Moskovskoj oblasti, primenyaemykh pri raschetakh mezhbyudzhetnykh transfertov».
3. Postanovlenie Pravitel'stva Moskovskoj oblasti ot 21 oktyabrya 2011 g. № 1235/43 (v red. postanovlenij Pravitel'stva MO ot 21.09.2015 № 840/35,

- от 18.10.2016 № 766/38) «Metodika rascheta normativa raskhodov na obespechenie deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya i munitsipal'nykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy Moskovskoj oblasti, napravlennoj na organizatsiyu predostavleniya munitsipal'nykh uslug v sootvetstvii s voprosami mestnogo znacheniya, primenyaemogo pri raschetakh mezhbyudzhethnykh transfertov iz byudzheta Moskovskoj oblasti».
4. Do Tkhi KHan' Matematicheskoe modelirovanie ehkonomicheskikh protsessov [EHlektronnyj resurs] Ī URL: <http://www.lib.tpu.ru/fulltext/c/2015/C24/014.pdf>.
 5. Kudrin A.L. Federal'nyj byudzheth – vazhnejshij instrument realizatsii gosudarstvennoj politiki // Finansy. 2013. № 1. S. 3–7.
 6. Nikitskaya E.F., Valishvili M.A. Vzaimodejstvie mekhanizmov gosudarstvennogo finansovogo regulirovaniya i rynochnogo samoregulirovaniya v protsesse innovatsionnogo razvitiya regionov i munitsipal'nykh obrazovaniy // Internet-zhurnal «NAUKOVEDENIE» Tom 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/PDF/186EVN515.pdf> (dostup svobodnyj). Zagl. s ehkrana. YAz. rus., angl. DOI: 10.15862/186EVN515
 7. Sugarova I.V. Soderzhanie byudzhethnogo planirovaniya raskhodov. // TERRA ECONOMICUS. 2013. № 3, (Tom 3, CHast' 3). S. 74–78.