

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 3. С. 9-16
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2022;(3):9-16

Проблемы управления

Научная статья

УДК 352

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-3-9-16

ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ И ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Алексей Викторович Баранов¹, Алексей Васильевич Тагаев²,
Наталья Владимировна Брюханова³**

^{1,2,3}Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

¹bav.skags@gmail.com

²tagaevav@gmail.com

³nbruhanova@uriu.ranepa.ru

Аннотация. В статье дается обзор подходов к определению штатной численности органов местного самоуправления, проводится анализ практик отдельных регионов. Как результат, предлагается унифицированная методика оптимизации структуры и штатной численности органов местного самоуправления, основанная на комбинированном подходе. Предложенная методика апробирована на примере городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края. Результаты ее апробации приведены в статье.

Ключевые слова: штатная численность, организационная структура, органы местного самоуправления, эффективность, социально-экономическое развитие, оптимизация

Для цитирования: Баранов А. В., Тагаев А. В., Брюханова Н. В. Оптимизация структуры и штатной численности органов местного самоуправления как инструмент социально-экономического развития муниципального образования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 3. С. 9–16. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-3-9-16>

Problems of Management

Original article

OPTIMIZATION OF THE STRUCTURE AND STAFFING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS A TOOL FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

Alexey V. Baranov¹, Alexey V. Tagaev², Natalia V. Bryukhanova³

^{1,2,3}South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

¹bav.skags@gmail.com

²tagaevav@gmail.com

³nbruhanova@uriu.ranepa.ru

Abstract. The article provides the overview of approaches to members of the local governments staff number, analyzes practitioners in certain regions. As a result, a unified methodology was taken, similar to the structure and composition of local governments, based on a combined approach. The proposed methodology was tested on the territory of the urban district of the resort city of Sochi, Krasnodar Territory. The results of its testing are presented in the article.

Key words: staff number, organizational structure, local self-government, efficiency, socio-economic development, optimization

For citation: Baranov A. V., Tagaev A. V., Bryukhanova N. V. Optimization of the structure and staffing of local self-government bodies as a tool for socio-economic development of the municipality. *State and Municipal Management. Scholar Notes. 2022;(3):9-16.* (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-3-9-16>

Вопросы оптимизации структуры и штатной численности органов местного самоуправления уже более 10 лет привлекают внимание экспертного и научного сообщества. Однако ни одним федеральным нормативным актом не определены единые требования к типам структур и штатной численности органов местного самоуправления. По сути, каждое муниципальное образование имеет право самостоятельно определять данные параметры исходя из региональных или муниципальных нормативных правовых актов, а также ориентируясь на предельную штатную численность муниципальных служащих, определенную в каждом субъекте Российской Федерации.

Практика показывает, что каждое муниципальное образование самостоятельно определяет структуру администрации и штатное расписание отраслевых и функциональных органов местного самоуправления, основываясь только на собственном опыте и исторически сложившейся ситуации. Несомненно, важным вектором в данных процессах является структура органов власти субъекта РФ, которую многие муниципалитеты пытаются «отзеркалить» для налаживания более эффективного взаимодействия по вертикали власти.

Тем не менее, практически все муниципальные полномочия являются уникальными, в связи с чем требуют особенного подхода при формировании структуры и определении штатной численности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Принципы построения организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления представлены на рис. 1 [1].



Рис. 1. Принципы построения организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления

Fig. 1. Principles of building organizational structures of executive and administrative bodies of local self-government

Анализ литературы и практики отдельных регионов позволил выделить три подхода к определению штатной численности органов местного самоуправления:

- в основе первого подхода лежит численность населения, проживающего на его территории [2];
- второй, самый распространенный в настоящее время, подход основан на учете средней трудоемкости функций, исполняемых органами местного самоуправления [3–4];
- третий подход предполагает учет экзогенных факторов, среди которых цели и задачи стратегий и программ социально-экономического развития, темпы и уровень социально-экономического развития территорий, социально-демографический состав населения и др. [1; 5–7].

При этом субъектами Российской Федерации самостоятельно устанавливаются нормы штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований. Рассмотрим практику некоторых из них.

Так, например, Министерством региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области сформированы нормы штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных

образований в Ростовской области на 2023 – 2025 годы¹. В зависимости от численности постоянного населения сформированы группы муниципальных образований, в том числе с разбивкой по муниципальным районам и городским поселениям, в соответствии с которыми определены нормативы штатной численности.

Согласно методическим рекомендациям по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области норматив численности муниципальных служащих местной администрации определяется как сумма базового норматива численности муниципальных служащих местной администрации и дополнительного норматива численности муниципальных служащих местной администрации. Базовый норматив устанавливается в зависимости от численности населения муниципального образования. При этом в отдельных случаях учитывается количество вопросов местного значения, закрепленных за территорией. Что же касается дополнительного норматива, то он определяется в зависимости от объема валовой продукции всех категорий хозяйств муниципального образования, количества сельскохозяйственных организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования и др.²

Краснодарский край использовал другой подход. Согласно п. 5 Методики расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края³ нормативная штатная численность муниципального образования рассчитывается по формуле:

$$\text{НШ}_i = \text{БНЧ}_i \times \text{ЧН}_i \times \text{ПКЧ}_{gi} / 10, \text{ где:}$$

НШ_i – нормативная штатная численность по *i*-му городскому округу;

БНЧ_i – базовый норматив численности депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих в расчете на 10 тыс. жителей, полученный расчетно и равный 27 единицам;

ЧН_i – численность населения *i*-го городского округа;

ПКЧ_{gi} – поправочные коэффициенты по нормативной штатной численности по группам городских округов. Методикой предусмотрена группировка городских округов и муниципальных районов на 6 групп. При этом поправочные коэффициенты по нормативной штатной численности по группам городских округов устанавливаются в зависимости от численности постоянного населения территории.

Южно-Российским институтом управления – филиалом РАНХиГС в рамках реализации муниципального контракта от 30.04.2021 № 5/ДМСиКП/2021 выполнены научно-исследовательские работы по разработке научно-обоснованных предложений по повышению эффективности организации деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края.

В частности, проведен расчет штатной численности муниципальных служащих отраслевых, функциональных и территориальных структурных подразделений администрации городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края.

Численность постоянного населения город-курорт Сочи на 01.01.2022 года по официальным данным государственной статистики составляет 519 156 человек⁴. Городской округ можно отнести к 1 группе (с численностью населения свыше 500 тыс. чел.), соответственно поправочный коэффициент ПКЧ_{gi} составит 0,7.

¹ О нормативах штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований Ростовской области на 2023 – 2025 годы // <https://www.donland.ru/result-report/1456/>

² Приказ Министерства труда и занятости Иркутской области от 14.10.2013 № 57-мпр «Об утверждении методических рекомендаций по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области» (с изменениями на 8 февраля 2022 года).

³ Постановление Главы администрации (Губернатора) Краснодарского края от 07.11.2018 №716 «О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты главы администрации (губернатора) Краснодарского края и об утверждении нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края».

⁴ Управление Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю и Республике Адыгея (Краснодарстат) // [https://krsdstat.gks.ru/storage/mediabank/Ocenka22\(3\).htm](https://krsdstat.gks.ru/storage/mediabank/Ocenka22(3).htm)

Установим нормативную штатную численность муниципальных служащих городского округа города-курорта Сочи

$$\text{НШ} = 27 \times 519,156 \times 0,7 / 10 = 981 \text{ шт. ед.}$$

По той же формуле определим нормативную штатную численность муниципальных служащих администраций внутригородских районов городского округа города-курорта Сочи¹ (табл. 1).

Таблица 1 – Нормативная штатная численность муниципальных служащих администраций внутригородских районов городского округа города-курорта Сочи

Table 1 – Standard number of municipal employees of administrations of intracity districts of the urban district of the resort city of Sochi

Внутригородской район	Численность постоянного населения на 01.01.2022	Значение поправочного коэффициента ПКЧ _{gi}	Нормативная штатная численность, шт.ед.
Адлерский район	139 947	0,884	234
Лазаревский район	96 130	1,33	242
Хостинский район	98 252	1,33	247
Центральный район	184 827	0,884	309

Стоит отметить, что полученные значения штатной численности муниципальных служащих определены как для администраций внутригородских районов, так и для всех сельских округов, входящих в его состав.

Однако уникальность администрации городского округа города-курорта Сочи заключается в том, что в ее состав входят как 4 администрации внутригородских районов (привязанные к территории и численности населения), так и «головная» администрация самого городского округа города-курорта Сочи (осуществляющая координацию работы на территории всего городского округа, в том числе работу администраций внутригородских районов). В связи с этим полученные расчетные значения никак не коррелируются с фактической штатной численностью муниципальных служащих администраций внутригородских районов – они существенно меньше.

Одним из направлений выполнения научно-исследовательских работ по разработке научно-обоснованных предложений по повышению эффективности организации деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края стало проведение фотографии рабочего времени муниципальных служащих отраслевых, функциональных и территориальных структурных подразделений.

В результате было определено, что оптимальной штатной численностью для «головной» администрации будет 736 шт. ед. Следовательно численность муниципальных служащих внутригородских районов должна составить 981 - 736 = 245 шт. ед. (табл. 2).

Таблица 2 – Распределение штатной численности по внутригородским районам городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края

Table 2 – Distribution of staffing by intracity districts of the urban district of the resort city of Sochi, Krasnodar Territory

Внутригородской район	Численность постоянного населения на 01.01.2022	Доля численности населения в общем населении городского округа, %	Кол-во штатных единиц муниципальных служащих (245 шт.ед.*ст.3)
Адлерский район	139 947	26,96	66
Лазаревский район	96 130	18,52	45
Хостинский район	98 252	18,93	46
Центральный район	184 827	35,60	87

Сравним полученные значения с фактической штатной численностью внутригородских районов (табл. 3).

¹ Внутригородские районы г. Сочи не являются самостоятельными муниципальными образованиями и в чистом виде применять формулу расчета нормативной штатной численности нельзя, но в целях проведения научно-исследовательских работ было сделано подобное допущение.

Таблица 3 – Сравнительный анализ полученных значений с фактической штатной численностью внутригородским районов городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края

Table 3 – Comparative analysis of the obtained values with the actual staffing of intracity districts of the urban district of the resort city of Sochi, Krasnodar Territory

Внутригородской район	Фактическое значение муниципальных служащих, шт.ед.			Оценочное количество муниципальных служащих, шт.ед.	Отклонение фактического значения от оценочного
	всего	из них в районе	из них в сельских округах		
Адлерский район	114	85	29	66	+73%
Лазаревский район	113	84	19	45	+151%
Хостинский район	74	62	12	46	+61%
Центральный район	76	76	-	87	-13%

Сравнительный анализ, представленный в табл. 3, свидетельствует о значительном отклонении оценочных значений от фактических в связи с тем, что ранее мы «закрепили» штатную численность администрации городского округа, а численность муниципальных служащих внутригородских районов считали по остаточному принципу.

Таким образом, действующие методические рекомендации не могут быть в полной мере применены к рассматриваемой ситуации, так как не учитывают дополнительные (индивидуальные) факторы, влияющие на формирование оптимального количества муниципальных служащих на определенной территории, в том числе по следующим причинам:

- территориальная протяженность города-курорта Сочи;
- численность временно прибывающего населения (туристы), кратно превышающая численность постоянного населения города-курорта;
- большое число чрезвычайных ситуаций, обусловленных климатическими и природными факторами и др.

Кроме того, методика не учитывает стратегические цели и задачи программ социально-экономического развития территории. Поэтому организационная структура, построенная на результатах проведенных расчетов не будет соответствовать принципам построения организационной структуры администрации муниципального образования, приведенным выше.

На основании изложенного, для определения структуры и оптимального количества муниципальных служащих администраций городского округа и внутригородских районов рекомендуется использовать методику, основанную на комбинированном подходе, которая включает в себя инвентаризацию состава полномочий (функций) должностных лиц; выявление нереализуемых, избыточных и/или дублирующих функций с последующим их исключением; дополнение функций с учетом приоритетов стратегического развития муниципального образования; определение фактических и средних трудозатрат с поправкой на количество постоянно проживающего на территории населения; оценку кадровых потребностей (рис. 2).

Оценка кадровой потребности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления определяется посредством комплексной, научно обоснованной методики определения штатной численности органов государственной власти и местного самоуправления, в основе которой положен трёхзвенный концептуальный алгоритм: «полномочия – функции (виды работ) – трудозатраты» [8].

Итогом реализации данного этапа является определение оптимального количества муниципальных служащих в конкретном структурном подразделении, необходимых для осуществления государственных и муниципальных полномочий с учетом стратегических целей и задач. Он предполагает высвобождение избыточной численности муниципальных служащих, перераспределение и перевод части служащих в другие подразделения, а также восполнение кадровых потребностей из внешних источников. Это позволило выявить резерв для создания нового структурного подразделения – департамента реализации проектов комплексного развития со штатной численностью 13 единиц.

В табл. 4 представлены результаты расчета фактических трудозатрат муниципальных служащих администраций внутригородских районов городского округа города-курорта Сочи.

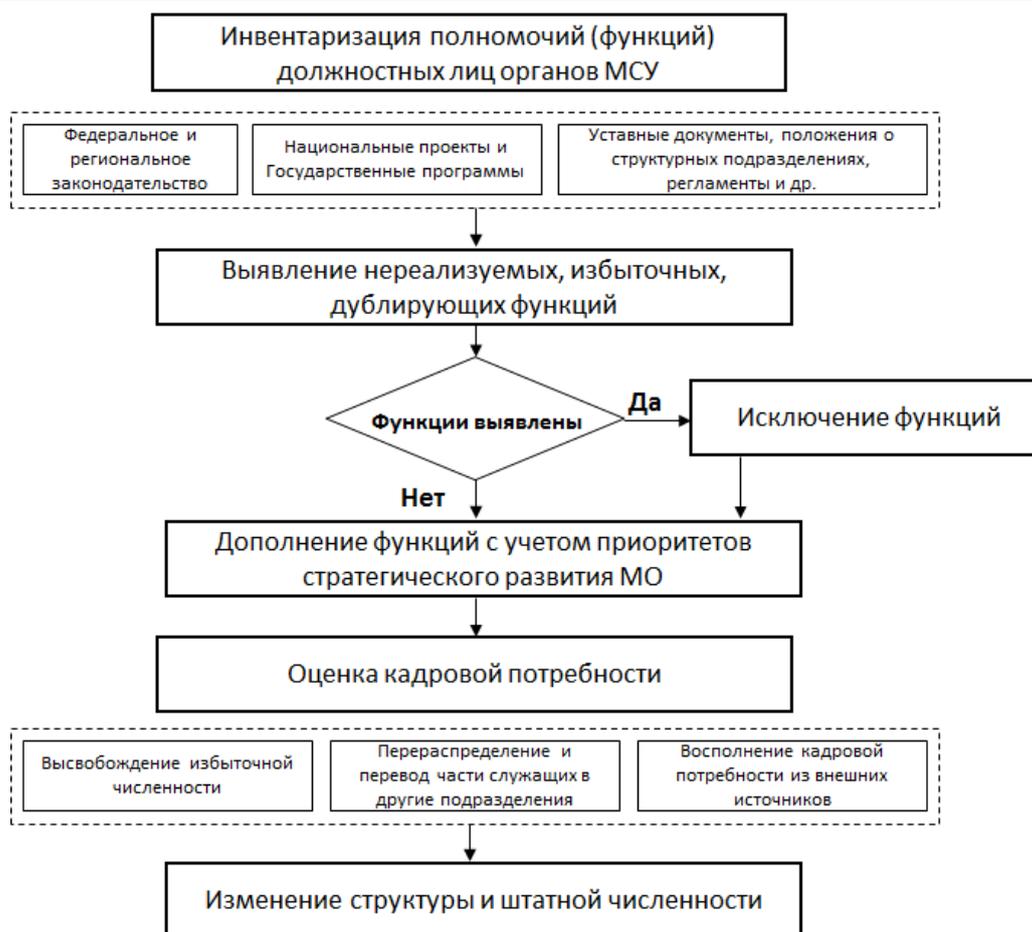


Рис. 2. Унифицированная методика оптимизации структуры и штатной численности органов местного самоуправления

Fig. 2. Unified methodology for optimizing the structure and staffing of local governments

Таблица 4 – Сравнительный анализ фактической и оптимальной (расчетной) штатной численности администраций внутригородских районов городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края

Table 4 – Comparative analysis of the actual and optimal (estimated) staffing of administrations of intracity districts of the urban district of the resort city of Sochi, Krasnodar Territory

Внутригородской район	Фактическая штатная численность, шт. ед.	Оптимальная (расчетная) штатная численность, шт. ед.	Отклонение фактического значения от рассчитанного, -/+
Адлерский район	85	81	- 4
Лазаревский район	84	83	- 1
Хостинский район	62	62	0
Центральный район	76	92	+ 16

Дополнительные 16 шт. ед. рекомендовано распределить по следующим направлениям:

- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории;
- земельно-имущественные отношения и архитектура;
- физическая культура, спорт и молодежная политика;
- социальное развитие;
- вспомогательные подразделения.

На основании проведенных расчетов была разработана типовая структура администрации внутригородского района городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края линейно-функционального типа, которая предусматривает 5 заместителей главы администрации и включает в себя 20 функциональных и обеспечивающих структурных подразделений.

Таким образом, процессы оптимизации штатной численности и организационной структуры органов местного самоуправления требуют многогранного (комбинированного) подхода, основанного как на учете численности постоянного населения конкретного муниципального образования, так и расчета фактических и средних трудозатрат структурных подразделений исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. При этом при определении перечня полномочий и функций наряду с законодательными актами и уставными документами во главу угла необходимо ставить стратегические цели и задачи социально-экономического развития территории, что позволит повысить результативность деятельности муниципальных служащих. Предложенная методика является универсальной и может быть использована для оптимизации структуры и штатной численности органов местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

Список литературы

1. Маслов И. С., Слинко А. А. Подходы к формированию организационной структуры органов местного самоуправления: региональный аспект // Регион: системы, экономика, управление. 2017. №2(37). С. 122–26.
2. Жуков А.П. Метод определения оптимального количества государственных и муниципальных служащих // Вестник ГУУ. 2012. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metod-opredeleniya-optimalnogo-kolichestva-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-sluzhaschih> (дата обращения: 13.09.2022).
3. Горшков А. С. Об едином подходе к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти: методика расчета // Управленческое консультирование. 2009. № 3. С. 5–13.
4. Рудой В. В., Овакимян М. А. Штатная численность государственных гражданских служащих: рекомендации к ее нормированию // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 26–31.
5. Борщевский Г. А. Прогнозирование численности управленческого аппарата с учетом тенденций социально-экономического развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 55–84.
6. Буров А. В., Овакимян М. А. Современные подходы и методы нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих и их совершенствование // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 1. С. 16–24.
7. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Александров О. В., Шебураков И. Б., Логунов М. А., Киселева Е. В., Рудко А. М. Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг. М.: Дело, 2015.
8. Рудой В. В. Штатная численность органов государственной власти и местного самоуправления (современные подходы к её нормированию) // Власть. 2009. №9. С. 77–80.

References

1. Maslov I. S., Rudnev V. M., Slinko A. A. Approaches to formation of organizational structure of local governments: a regional perspective. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: systems, economics, management*. 2017;2(37):122–126. (In Russ.)
2. Zhukov A.P. Method of determining the optimal number of state and municipal employees. *Vestnik GUU = Bulletin of GUU*. 2012;(4). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/metod-opredeleniya-optimalnogo-kolichestva-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-sluzhaschih> [Accessed 13.08.2022]. (In Russ.)
3. Gorshkov A. S. About a unified approach to determining the number of executive authorities state employees: calculation methodology. *Upravlencheskoe konsultirovanie = Management consulting*. 2009;(3):5–13. (In Russ.)
4. Rudoy V. V., Ovakimyan M. A. Staff number of state civil servants: recommendations for Its Normalization. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2014;(4):26–31. (In Russ.)

Problems of Management

Baranov A. V., Tagaev A. V., Bryukhanova N. V. Optimization of the structure and staffing of local self-government bodies...

5. Borschevsky G. A. Forecasting the Management Apparatus Enrollment Taking into Account the Trends of Socio-Economic Development. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2020;(2):54–84 (in Russ.)

6. Burov A. V., Ovakimyan M. A. Modern approaches and methods of rationing the number of federal state civil servants and their improvement. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2015;(1):16–24. (in Russ.)

7. Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N., Alexandrov O. V., Sheburakov I. B., Logunov M. A., Kiseleva E. V., Rudko A. M. *Rationing the Number of State Civil Servants in the Sphere of Control (Supervision) and Provision of Public Services*. Moscow: Delo; 2015. (in Russ.)

8. Rudoy V. V. The staff number of state and local authorities (modern approaches to its rationing). *Vlast' = The Authority*. 2009;(9):77–80. (in Russ.)

Информация об авторах

А. В. Баранов – зам. директора ЮРИУ РАНХиГС;

А. В. Тагаев – канд. экон. наук, директор информационно-технологического центра ЮРИУ РАНХиГС;

Н. В. Брюханова – канд. экон. наук, доц., директор учебно-научного центра ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the authors

A. V. Baranov – Deputy Director of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА;

A. V. Tagaev – Candidate of Economic Sciences, Director of the Information Technology Center of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА;

N. V. Bryukhanova – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Director of the Educational and Scientific Center of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 24.08.2022; одобрена после рецензирования 08.09.2022; принята к публикации 09.09.2022.

The article was submitted 24.08.2022; approved after reviewing 08.09.2022; accepted for publication 09.09.2022.