

# Нормативные затраты на предоставление муниципальных услуг

**Д.С. Карагодина,**  
старший аналитик

**О.В. Сизова,**  
аналитик Центра  
исследования  
бюджетных  
отношений

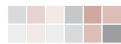
*В соответствии с новыми требованиями российского бюджетного законодательства к финансированию бюджетных и автономных учреждений для целей определения объемов финансового обеспечения выполнения государственного задания в бюджетный процесс внедряется такой инструмент контроля за эффективным использованием финансовых ресурсов, как нормативные затраты.*

Основные идеи и принципы использования нормативных затрат не новы. Нормирование затрат активно применяется коммерческими организациями, имеющими развитую филиальную сеть или большое число структурных подразделений, наделенных полномочиями по расходованию денежных средств, как инструмент контроля за эффективным использованием ресурсов и является частью комплексной системы управленческого учета. Органам местного самоуправления стоит пристальнее приглядеться к накопленному в коммерческом секторе опыту. Например, применение нормативных затрат для планирования бюджета коммерческой организации и контроля за отклонениями фактической себестоимости продукции от нормативной может использоваться для определения на основе объективных параметров объемов необходимого финансирования бюджетных учреждений, а также контроля за фактической стоимостью единицы услуги и объемами расходования бюджетных средств. Таким образом, привычная для коммерческого сектора модель управления затратами и финансовыми потоками может быть адаптирована для организаций сектора государственного и муниципального управления.

Под нормативными затратами, применяемыми в бюджетном секторе, следует понимать обоснованное качественной характеристикой услуги количество затрат (материальных и трудовых), требуемых для оказания единицы такой услуги. Совокупность нормативных затрат составляет расчетную основу для определения потребности в ресурсах и может служить средством контроля за их использованием.

## Законодательные основы применения нормативных затрат

Возможность установления минимальных социальных стандартов и иных нормативов по вопросам местного значения муниципальных образований соответствующего типа предусмотрена Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих



принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Однако с момента ее правового закрепления в 2003 г. данной возможностью на муниципальном уровне практически не пользовались. Повышенное внимание к установлению нормативов затрат возникло в 2008 г. при внедрении на федеральном уровне заданий учредителя для федеральных автономных учреждений (далее – АУ). После внесения в Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) изменений Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений” (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) использование нормативных затрат на всех уровнях бюджетной системы стало обязательным: согласно ст. 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации должны предусматриваться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

Таким образом, в настоящий момент перед органами исполнительной власти всех уровней и органами местного самоуправления стоит задача разработать методологию определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества, по крайней мере для подведомственных бюджетных и автономных учреждений. При этом необходимо учитывать, что создание такой методологии тесно связано с другими мерами, принимаемыми в рамках реализации Федерального закона № 83-ФЗ, в соответствии с которым **на муниципальном уровне должны быть приняты следующие нормативные правовые акты, прямо или косвенно влияющие на подход к определению нормативных затрат, а именно:**

- ❑ Порядок формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания. Данный документ определяет базовые подходы муниципального образования к выделению муниципальных услуг и работ, порядку определения нормативных затрат;
- ❑ Порядок определения объема и условия предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат в связи с выполнением муниципального задания. Этот документ должен определить, каким образом учитываются нормативные затраты на оказание муниципальных услуг при определении объема предоставляемых субсидий;
- ❑ Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности (на основе общих требований, установленных Минфином России). Подход к использованию нормативных затрат при составлении плана финансово-хозяйственной деятельности определяет место и роль нормативных затрат на стадии исполнения бюджета;
- ❑ Порядок определения платы за оказание бюджетными учреждениями услуг (выполнение работ), относящихся к основной деятельности. Методология определения платы за оказание услуг не должна противоречить методологии определения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг;
- ❑ Порядок определения видов и перечней особо ценного движимого имущества. Подход к выделению особо ценного движимого имущества окажет косвенное влияние на то, каким образом расходы на содержание такого имущества будут учитываться в нормативных затратах на оказание муниципальных услуг.

Текст документа на [www.gkh.ru](http://www.gkh.ru)

Текст документа на [www.gkh.ru](http://www.gkh.ru)



*Без определения состава услуг перейти к разработке нормативных затрат на их оказание невозможно. В этой связи на муниципальном уровне важно прежде всего решить, какая деятельность учреждений будет именоваться услугами и нормироваться.*

### Процесс определения нормативных затрат позволяет сформировать информационно-аналитическую основу для следующих целей:

- ▣ анализ и оптимизация сети муниципальных учреждений и состава оказываемых ими услуг;
- ▣ формирование предложений по совершенствованию организации работы в учреждениях, комплексному устранению факторов, влекущих рост расходов;
- ▣ выявление и обоснование реальных потребностей в финансировании бюджетного сектора;
- ▣ создание действующих в среднесрочной перспективе механизмов финансового стимулирования учреждений;
- ▣ разработка единых механизмов планирования бюджетных ассигнований для бюджетных и автономных учреждений;
- ▣ обеспечение взаимосвязи между объемами оказания услуг, закрепленных муниципальными заданиями, и их финансированием.



*Субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания может не покрывать все расходы учреждения, финансируемые из бюджета.*

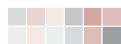
Без определения состава услуг перейти к разработке нормативных затрат на их оказание невозможно. В этой связи на муниципальном уровне прежде всего важно решить, какая деятельность учреждений будет именоваться услугами и нормироваться.

## Применение нормативных затрат на муниципальном уровне

Органы местного самоуправления должны разрабатывать порядок определения нормативных затрат для тех муниципальных услуг, полномочиями на реализацию которых они обладают. Среди муниципальных услуг, оказываемых учреждениями сельских поселений, в качестве примера рассмотрим услуги библиотеки и Дома культуры.

Первым шагом является определение состава оказываемых услуг. Для полного отражения деятельности и расходов достаточно выделить одну услугу – осуществление библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки. Второй шаг – определение единиц нормирования. Для выбранной услуги в качестве единицы нормирования можно выбрать одну книговыдачу. Третьим шагом является классификация затрат учреждения. В состав нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием услуги “осуществление библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки”, представляется целесообразным включать только затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании услуги (библиотекарей).

Помимо библиотек, сельские поселения обладают полномочиями по созданию домов культуры, культурно-спортивных комплексов. В указанных учреждениях для муниципального уровня целесообразно выделять одну услугу – “организация культурного досуга”. В случае если в указанных учреждениях сферы культуры проводятся занятия в кружках и организуется деятельность любительских объединений, то эту деятельность можно выделить отдельной услугой и нормировать, например, на одно занятие либо одного потребителя. При этом следует иметь в виду, что количество потребителей может из года в год либо даже в пределах одного финансового года изменяться, что влечет за собой изменение объема бюджетного финансирования



учреждения либо (в случае, если такое изменение нецелесообразно) пересмотр величины нормативных затрат.

**Таким образом, для учреждений культуры будут выделяться следующие группы нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием услуги:**

- ▣ на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании услуги;
- ▣ материальные запасы, необходимые для оказания услуги:
  - ткани для костюмов;
  - канцелярские принадлежности;
  - расходные материалы для кружков и т. д.;
- ▣ услуги сторонних организаций, используемые в рамках оказания муниципальной услуги:
  - доставка участников до места проведения мероприятия;
  - питание участников мероприятия;
  - аренда, монтаж, демонтаж сценического оборудования и т. д.

**К косвенным затратам для двух выбранных типов муниципальных учреждений могут быть отнесены затраты:**

- ▣ на услуги связи;
- ▣ транспортные услуги;
- ▣ оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала, не принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги);
- ▣ материальные запасы;
- ▣ коммунальные услуги;
- ▣ эксплуатацию системы охранной сигнализации и противопожарной безопасности;
- ▣ затраты на проведение текущего ремонта объектов недвижимого имущества;
- ▣ техническое обслуживание и текущий ремонт объектов особо ценного движимого имущества;
- ▣ уплату налогов.

Таким образом, объем субсидии на выполнение муниципальных заданий муниципальными учреждениями будет складываться из суммы произведения планируемого объема оказания услуги на нормативные затраты на оказание услуги и общей суммы косвенных затрат.



*Для того чтобы инструменты государственного задания и нормативных затрат на муниципальном уровне стали реальными инструментами управления, необходимо создать комплексную и непротиворечивую нормативно-правовую и методическую базу.*

## **Затраты, не подлежащие включению в состав нормативных затрат**

Необходимо учитывать, что субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания может не покрывать все расходы учреждения, финансируемые из бюджета. В соответствии с БК РФ, помимо субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, бюджетным и автономным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели.

**Подход, выбранный на федеральном уровне, предполагает, что в состав нормативных затрат не включаются затраты:**

- ▣ на осуществление капитального ремонта;
- ▣ приобретение основных средств;
- ▣ реализацию государственных и федеральных целевых программ;
- ▣ содержание движимого имущества, не отнесенного к категории особо ценного движимого имущества;
- ▣ содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества в случае сдачи его в аренду с согласия учредителя.

Перечисленные затраты могут финансироваться за счет как иных целевых субсидий, так и поступлений от приносящей доход деятельности. В целом описанный подход представляется обоснованным и может применяться и на муниципальном уровне. Для муниципальных библиотек за счет целевых субсидий может осуществляться финансирование закупки новых книг (комплектование фонда), ремонт читального зала, внедрение информационно-коммуникационных технологий и т. д., для домов культуры – закупка видеооборудования, ремонт зала, замена кресел и т. д.;

Чтобы инструменты государственного задания и нормативных затрат на муниципальном уровне стали реальными инструментами управления, необходимо создать комплексную и непротиворечивую нормативно-правовую и методическую базу. При разработке соответствующих документов в конкретном муниципальном образовании нужно учитывать его специфику, сложившуюся практику управления предоставлением услуг, финансовую ситуацию и приоритеты развития муниципального образования.

**ОТ СТОЛИЦЫ  
ДО СТАНИЦЫ**

**▶ Рейтинг субъектов РФ по итогам 2009 г.**

**Минрегион России представил рейтинг развития регионов в прошлом году. По достигнутой динамике эффективности лучшими признаны Омская и Воронежская области, Пермский край. Худшие результаты в Самарской области, республиках Хакасия и Калмыкия.**

По достигнутому общему уровню и динамике эффективности наибольших результатов добились Тюменская и Московская области, Краснодарский край. Если в 2008 г. неэффективные расходы снизили всего лишь 15 регионов, то в 2009 г. – уже 36. При этом в Пермском крае, Омской и Калининградской областях, а также в Республике Башкирия показатель улучшен более чем на 20%. Расходы на содержание работников органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления за год сократились в целом по России на 2% и составили 342,5 млрд руб. (или 5,5% от общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ). Неэффективные расходы в сфере организации государственного и муниципального управления по сравнению с 2008 г. практически не изменились и составили 83,1 млрд руб., или 1,3% от общих расходов консолидированных бюджетов регионов.

Результаты оценки 2009 г. свидетельствуют о наличии значительного объема неэффективно используемых финансовых ресурсов на фоне низкого темпа проведения реформ на всех уровнях и практически во всех отраслях. Так, в 2009 г. неэффективные расходы в сферах государственного управления, здравоохранения, образования и ЖКХ составили 415 млрд руб., что на 3% превышает показатель 2008 г. Максимальная доля неэффективных расходов в общем объеме неэффективных расходов определена в сфере образования и составляет 34% (142 млрд руб.), в сферах государственного управления, здравоохранения и ЖКХ – в среднем по 20%.

За достижение наилучших показателей деятельности органов исполнительной власти будет поощрено 20 регионов. В их число вошли динамично развивающиеся Воронежская, Ярославская, Ивановская, Костромская области, а также регионы, где была отмечена неплохая динамика и относительно высокие результаты по основным социально-экономическим показателям: Башкирия, Пермский и Ставропольский край, Кемеровская, Омская и Владимирская области.