

УДК 336.717

**ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ
МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА:
ПЕРЕХОД ОТ СМЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ
К ФИНАНСИРОВАНИЮ УСЛУГ
(ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ГОРОД КАЛУГА»)**

В. К. КРУТИКОВ,
доктор экономических наук,
профессор кафедры финансов и кредита
E-mail: nir@universitys.ru

А. М. ЕРОХИН,
преподаватель кафедры
финансов и кредита
E-mail: nir@universitys.ru
Институт управления,
бизнеса и технологий, г. Калуга

В статье отмечается, что разработка и внедрение теоретических положений и методических рекомендаций по совершенствованию системы управления муниципальными услугами способствуют устойчивому социально-экономическому развитию муниципального образования.

Ключевые слова: управление, муниципальные услуги, сметное финансирование, социально-экономическое развитие.

История развития экономики нашей страны конца XX – начала XXI в. свидетельствует, что в проводимых рыночных преобразованиях наиболее проблемной является сфера социальных услуг населению. Ослабление внимания государства к решению социальных проблем ведет к росту социальной незащищенности граждан, огромной диф-

ференциации доходов различных слоев населения, снижению уровня жизни его значительной части, росту преступности.

В современных условиях производство социальных услуг и управление ими все в большей степени передаются с федерального и регионального уровней на уровень местного самоуправления.

Решение большого количества накопившихся социальных проблем требует формирования новых подходов к муниципальному управлению социально-экономическим развитием. Главные и достаточно трудные задачи муниципального управления – определить свое место в новом экономическом пространстве, обеспечить развитие сферы муниципальных услуг через эффективную социально ориентированную экономику.

Так как основным инструментом реализации социально-экономической политики столиц субъ-

ектов Федерации являются программы социально-экономического развития, то несомненный научный и практический интерес представляет поиск новых подходов к их формированию и реализации с целью повышения эффективности использования как бюджетных, так и внебюджетных средств на развитие сферы муниципальных услуг. Одновременно необходимо совершенствование механизма формирования и использования платных услуг с привлечением инструментов бюджетного планирования и контроля.

В ряде субъектов РФ и муниципальных образований уже приняты законодательные и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере предоставления муниципальных услуг. Однако в настоящее время не разработан единый перечень муниципальных услуг, отсутствует система измеримых показателей их выполнения, в связи с чем затруднена объективная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. В муниципальных образованиях не ведется системный мониторинг результатов предоставления муниципальных услуг, не проводится анализ соотношения их цены и качества.

Существующие сети муниципальных учреждений не обеспечивают в должной мере качество муниципальных услуг, не в полном объеме реализуют один из основных принципов бюджетной системы – эффективность использования бюджетных средств.

В сфере управления муниципальными услугами используются в основном административные методы, слабо развит контроль органов местного самоуправления за деятельностью небюджетных организаций, предоставляющих муниципальные услуги.

В настоящее время руководством государства одобрена Концепция развития России до 2020 г., в соответствии с которой Россия должна войти в пятерку мировых лидеров по уровню социально-экономического развития. Ставятся цели достижения мировых стандартов по эффективности использования человеческого капитала, росту производительности труда, развитию инновационного рынка и построению социальной инфраструктуры.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2011–2013 гг. Президент России Д. А. Медведев подчеркнул, что государство должно обеспечить безусловное исполнение всех принятых обязательств по выплате пенсий, социальных пособий и компенсаций. По его мнению, эффективность поддержки граждан

надо существенно повысить – помогать тем, кто нуждается больше всего: инвалидам, многодетным семьям, пенсионерам, ветеранам.

Для осуществления глубокой модернизации всех сфер жизнедеятельности органам региональной и муниципальной власти необходимо:

- обеспечить исполнение социальных обязательств;
- повысить качество услуг, оказываемых гражданам;
- определить экономически оправданный уровень налоговой нагрузки.

Но в регионах, включая Калужскую обл., до настоящего времени существует проблема количественных оценок расходных потребностей бюджетов разных уровней. Решать ее следует посредством введения минимальных государственных социальных стандартов. Необходимо выполнить требование о разработке методических рекомендаций по созданию системы социальных стандартов государственных услуг.

Поэтому становится актуальным создание организационно-экономических инструментов управления развитием сферы муниципальных услуг на основе методологии программно-целевого подхода.

Исследование путей оптимизация структуры расходов муниципального бюджета на примере муниципального образования (МО) «Город Калуга» позволило установить необходимость перехода от сметного финансирования к финансированию услуг. Важными элементами этого перехода являются процесс определения нормативной стоимости муниципальной услуги, применение методики расчета объемов финансирования муниципальных услуг при формировании бюджета на нормативной основе. Элементы и последовательность осуществления процесса можно представить следующим образом:

- определение состава услуги;
- порядок оказания услуги;
- типовые расходы;
- порядок расчета типовых расходов;
- нормирование типовых расходов;
- выделение ассигнований исключительно на рассчитанные типовые расходы;
- перевод дополнительных услуг с нетиповыми расходами на платную основу или исключение нетиповых услуг;
- первичное определение нормативной стоимости муниципальной услуги;
- применение методов адаптации при переходе к формированию бюджетов на нормативной основе;

– порядок расчета объема бюджета с использованием нормативов.

Внедрение расчета норматива затрат на оказание муниципальных услуг в МО «Город Калуга» позволило выявить проблемные зоны, которые необходимо учитывать при использовании нормативов. Речь идет о правильном учете прямых и косвенных расходах в составе затрат.

Определение косвенных затрат связано с рядом трудностей:

- отсутствие утвержденных стандартов;
- отсутствие ограничительных норм в действующем законодательстве;
- низкое финансирование косвенных затрат (зачастую, «остаточный» принцип финансирования);
- невозможность выполнения всех регламентированных требований по процессу оказания муниципальной услуги в рамках существующего бюджета.

Установлено, что прямые расходы непосредственно связаны с оказанием конкретной услуги. Косвенные расходы – с производством всех услуг.

Эти выводы были учтены при разработке методических рекомендаций по расчету норматива затрат на оказание муниципальных услуг. Рекомендации предназначены для главных распорядителей средств местного бюджета. Их целью явилось определение расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении муниципальными бюджетными учреждениями муниципальных услуг (выполнение работ) и определение расчетно-нормативных затрат на содержание имущества муниципальных бюджетных учреждений.

В общих положениях указано, что главные распорядители средств местного бюджета для каждой муниципальной услуги (выполнения работ), включенной в перечень муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) бюджетными учреждениями, должны разработать и утвердить порядок определения этих затрат. Для расчета норматива затрат на оказание единицы муниципальной услуги могут использоваться следующие основные методы:

- нормативный;
- структурный;
- экспертный.

Структурный метод используется в случае невозможности использования нормативного метода. Экспертный метод – в случае невозможности

использования нормативного или структурного метода. Расчет норматива затрат на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда проводится только нормативным методом.

При применении нормативного метода определение расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальной услуги проводится следующим образом:

– норматив затрат на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда рассчитываются как произведение средней стоимости единицы времени персонала на количество единиц времени, необходимых для оказания единицы муниципальной услуги;

– норматив затрат на приобретение расходных материалов рассчитывается как произведение стоимости расходных материалов на их количество, необходимое для оказания единицы муниципальной услуги;

– норматив затрат на коммунальные услуги и иные затраты, связанные с использованием имущества, рассчитывается как произведение норматива потребления коммунальных услуг на тариф, установленный на соответствующий год;

– норматив затрат на общехозяйственные нужды рассчитывается как произведение стоимости приобретенных в соответствующем году услуг на их количество, необходимое для оказания единицы муниципальной услуги.

При применении структурного метода определение норматива затрат на оказание единицы муниципальной услуги осуществляется путем распределения расходов на обеспечение деятельности бюджетного учреждения. За исключением условно-постоянных затрат на содержание имущества по видам затрат. Затраты на приобретение расходных материалов, затраты на коммунальные услуги и затраты, связанные с использованием имущества, затраты на общехозяйственные нужды распределяются между муниципальными услугами пропорционально (в том числе с применением поправочных коэффициентов для разных типов затрат) нормативным затратам на оплату труда.

Определение норматива затрат на оказание муниципальной услуги экспертным методом осуществляется, исходя из экспертной оценки доли расходов на муниципальные услуги в общих расходах на обеспечение деятельности бюджетного учреждения, за исключением условно-постоянных затрат на содержание имущества, определяемых в соответствии с разделом разработанных методических рекомендаций (может исключаться теку-

ший ремонт и закупка оборудования). При этом рекомендуется распределять затраты как минимум на четыре приведенных вида затрат с занесением результатов в таблицу, аналогичную используемой при расчете структурным методом.

Расчетно-нормативные затраты на выполнение работ определяются как сумма затрат по конкретным работам (видам работ), исходя из объемов и сложности выполняемых работ. Методически может быть предусмотрено применение вышеизложенных методов расчета норматива затрат на оказание бюджетными учреждениями муниципальной услуги (выполнение работы).

В состав нормативных затрат включаются:

- норматив затрат на оплату труда с начислениями;
- норматив затрат на арендную плату за пользование движимым имуществом;
- норматив затрат на приобретение услуг связи;
- норматив затрат на приобретение транспортных услуг;
- норматив затрат на приобретение расходных материалов, используемых для оказания (выполнения) государственной услуги (работы);
 - норматив затрат на холодное водоснабжение;
 - норматив затрат на водоотведение;
 - норматив затрат на горячее водоснабжение;
 - норматив затрат на отопление;
 - норматив затрат на электроснабжение;
 - норматив затрат на содержание движимого имущества;
 - норматив затрат на содержание недвижимого имущества государственных учреждений (зданий, помещений, сооружений);
 - норматив прочих затрат, влияющих на стоимость оказания (выполнения) государственной услуги (работы) (в том числе нормативы затрат,

имеющие отраслевой характер) – с расшифровкой данных затрат;

- налог на имущество;
- земельный налог.

Разработанные методические рекомендации по формированию организационно-экономического механизма управления муниципальными услугами и системы стандартов муниципальных услуг применены в практике управления муниципальными услугами в муниципальном образовании «Город Калуга». Практические результаты свидетельствуют об эффективности разработанного механизма управления муниципальными услугами, что способствует устойчивому социально-экономическому развитию территории муниципального образования.

Список литературы

1. *Ерохин А. М., Крутиков В. К.* Совершенствование системы управления муниципальными услугами (методические рекомендации). Калуга: Эйдос. 2011.
2. Об утверждении положения «О муниципальном задании на оказание муниципальных услуг»: постановление городского головы городского округа «Город Калуга» от 06.02.2009 № 20-П.
3. Об утверждении методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальными бюджетными учреждениями г. Калуги муниципальных услуг (выполнение работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества муниципальных бюджетных учреждений г. Калуги: распоряжение городской управы города Калуги от 16.03.2010 № 2851-р.
4. URL: <http://www.Economy.gov.ru>.