



ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Правительство РФ разработало мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов. Одно из приоритетных направлений – организовать наиболее эффективное финансовое планирование в разрезе услуг (работ). Размер бюджетного финансирования учреждения зависит от подхода к определению единых принципов формирования нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ).

Нормирование деятельности по организации мероприятий

Примеры расчетов

Елена Иванчина,
ведущий консультант ООО «Бюджетные и финансовые технологии»,
канд. экон. наук



Д о 2017 года все бюджетные и автономные учреждения в сфере культуры могли получать субсидию на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на услугу или работу «Организация мероприятий» базового перечня¹.

¹ Базовый (отраслевой) перечень государственных и муниципальных услуг и работ «Государственные (муниципальные) услуги (работы), осуществление которых предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации и не отнесенные к иным видам деятельности», утвержденный Минфином России 20.04.2016 и опубликованный на официальном сайте: bus.gov.ru/pub/services?activity=14.

С 2017 года деятельность по организации мероприятий исключается из этого перечня (письмо Минфина России от 13.07.2016 № 02-01-07/41045). С нового года услуги и работы по организации мероприятий предлагается финансировать тремя способами:

- закупка услуг (работ) по законодательству РФ о контрактной системе;
- создание соответствующего казенного учреждения;
- предоставление бюджетным и автономным учреждениям субсидии на иные цели (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ).

В утвержденном 20.01.2016 базовом (отраслевом) перечне услуг и работ в сфере «Культура, кинематография, архивное дело, туризм» (bus.gov.ru/pub/services?activity=07) есть услуга (работа) «Организация и проведение культурно-массовых мероприятий». Оказывать ее могут только иные учреждения в сфере культуры, кинематографии, архивного дела, туризма, Государственная академия наук. Перечень видов учреждений, которые могут вести эту деятельность в рамках выполнения государственного или муниципального задания, пока не расширен. Тем не менее это возможно и вероятно.

В связи с этими изменениями возрастает актуальность применения прозрачных механизмов планирования бюджетных расходов с использованием принципов нормирования. Они помогут определить размер субсидии как на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания, так и на иные цели бюджетным и автономным учреждениям, а также объем бюджетного финансирования казенным учреждениям или размер максимальной закупочной цены.

В ЧЕМ ПРОБЛЕМА И КАК ЕЕ РЕШИТЬ

В России работы по организации мероприятий финансируются на основании исторически сложившихся расходов, без учета норм и стандартов. Это особенно актуально для культурно-досуговых учреждений. Однако бюджетные ресурсы ограничены, а система планирования расходов непрозрачна. В результате учреждения культуры вынуждены быть просителями финансирования текущей деятельности по организации культурно-массовых мероприятий. Ситуация обостряется, когда учредитель поручает организовать незапланированные мероприятия на поселенческом, региональном или федеральном уровне. Это приводит к тому, что на мероприятия, которые проводятся в конце финансового года, учреждения культуры расходуют бюджетные средства по остаточному принципу.

Нужно навести порядок и регламентировать деятельность учреждений культуры. Учредители совместно с учреждениями должны стандартизировать и нормировать мероприятия. В первую очередь необходимо разработать:

- критерии отнесения видов деятельности к типовым мероприятиям: конференции, ритуалы, выставки и т. п. Сейчас из-за отсутствия стандартов

Примите к сведению

Типовые паспорта мероприятий разрабатываются отдельно для каждого направления деятельности по видам учреждений культуры.

под одинаково называемыми культурно-массовыми мероприятиями может пониматься различная по масштабу и характеру деятельность. В результате высок разброс фактических удельных затрат различных учреждений на проведение мероприятий на получателя услуги;

- типовые паспорта мероприятий, содержащие эти критерии;
- регламент проведения мероприятия по каждому виду учреждений.

ПРИМЕР

Выставки, проводимые музеями помимо основных выставок, на которых экспонируется более 50% предметов Музейного фонда РФ, будут по критериям и регламенту отличаться от выставок, которые проводят дома культуры, школы или библиотеки.

КАК НОРМИРОВАТЬ РАСХОДЫ НА МЕРОПРИЯТИЯ

Затраты необходимо нормировать на основе разработанных норм и стандартов. На их значения учреждения культуры могут повлиять во время подготовки утверждающих их нормативных правовых актов и планирования расходов. Такое нормирование обоснует высокий разброс удельных расходов на организацию мероприятий либо позволит обоснованно перераспределить бюджетные средства. А это повысит прозрачность финансирования государственных и муниципальных учреждений и эффективность бюджетных расходов.

Планировать деятельность по организации мероприятий следует в двух направлениях.

1 Сформировать объемные показатели услуги (работы).

Например:

- число выставок, приуроченных к памятным и знаменательным датам;
- число фестивалей, предусмотренных планами органа исполнительной власти;
- число мероприятий, приуроченных к торжественным датам: Новый год и Рождество, 23 Февраля, 8 Марта, Ночь в музее, День знаний, День города и т. п., но не более 5–10 в год.

2 Рассчитать стоимость мероприятий, то есть определить нормативные затраты на их организацию. Используемые в расчетах нормы и стандарты описывают в типовых паспортах мероприятий.

КАК РАССЧИТАТЬ СТОИМОСТЬ МЕРОПРИЯТИЙ

В расчет стоимости мероприятий следует закладывать натуральные нормы, обосновывающие затраты.

Для определения нормативных затрат на организацию мероприятий, проводимых по месту расположения учреждения (N_i) расчет можно провести по такой формуле:

$$N_i = \sum \{ (1H \times Q_i \times h_i) + (1H \times t_i) + (P_i \times O_i) \},$$

где: $1H$ – стоимость одного человеко-часа работы по подготовке и проведению мероприятия (с учетом прямых и общехозяйственных затрат), руб.;

Q – число ставок основного персонала, непосредственно выполняющего работу по проведению мероприятия, ед.;

h – длительность проведения мероприятия, ч;

t – время на подготовку мероприятия, чел.-ч;

P – численность привлеченных специалистов, чел.;

O – размер оплаты работы одного привлеченного специалиста, руб.;

i – вид мероприятия.

Ключевой момент: при таком подходе в качестве одной из норм расчетного показателя используется стоимость человеко-часа работы по подготовке и проведению мероприятия ($1H$). Это позволяет учесть:

- сезонность деятельности, характерной для организации мероприятий;
- структуру времени работ в разрезе проводимых мероприятий;
- все виды затрат, которые несет учреждение при выполнении работы (как прямые, так и общехозяйственные), в самой стоимости одного человеко-часа работы по подготовке и проведению мероприятия.

Стоимость одного человеко-часа работы по подготовке и проведению мероприятия ($1H$) определяют по следующей формуле:

$$1H = \frac{1}{q_{cm} \times w} \times Ok \times k_1 \times k_2 + Q_{np} + A,$$

Слово эксперту



Елизавета Игнатьева,
генеральный директор Центра
социально-экономических исследований
культуры, канд. экон. наук, профессор

При нормировании затрат необходимо учитывать интересы всех участников бюджетного процесса

Долгие годы сфера и учреждения культуры в России финансировались на основе сложившихся объемов расходов. Поэтому и разброс значений удельных затрат на оказание однотипных культурных услуг (выполнение работ) зачастую был очень велик.

Важнейшая управленческая задача в области культуры – определение нормативных затрат на оказание услуг или выполнение работ (далее – нормативные затраты). Регионы (муниципальные образования) рассчитывают нормативные затраты в соответствии с порядком, установленным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией). При этом соблюдаются Общие требования, утвержденные приказом Минкультуры России от 09.06.2015 № 1762.

Нормативные затраты рассчитывают на единицу показателя объема услуги (работы), установленного в государственном (муниципальном) задании, на основе базового норматива затрат и корректирующих коэффициентов. Это требует предварительно рассчитать большое количество натуральных норм.

Более 70% учреждений культуры в России – муниципальные культурно-досуговые учреждения, преимущественно сельские. Многие из них до сих пор обслуживаются централизованными бухгалтериями. В их составе нет специалистов для проведения расчетов натуральных норм и финансовых нормативов. Имеет смысл привлечь к нормированию квалифицированных экспертов, однако при нынешнем состоянии местных бюджетов найти на это деньги практически невозможно. Поэтому так важно знать о практическом опыте формирования нормативных затрат культурно-досуговых учреждений и изучить конкретные примеры их расчета, которые есть в статье. Инициатива разработать нормативные затраты исходила от финансистов, которые стремятся четко увязать выделяемые учреждениям культуры бюджетные средства с достигаемыми ими результатами. Прозрачные правила формирования затрат и ответственный подход к нормированию расходов помогут учесть интересы не только финансовых органов, но и органов управления и учреждений в сфере культуры. Применение прозрачных механизмов формирования затрат должно позволить руководителям и специалистам отраслевых органов управления более обоснованно распределять субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий и субсидии на иные цели между бюджетными и автономными учреждениями. А работники учреждений культуры, принимая участие в нормировании, смогут влиять на значения нормативных затрат и соответственно на размер получаемого финансирования.

где: 1 – один час работы по подготовке и проведению мероприятия,
 $Ч_{см}$ – число часов на ставку единицы основного персонала, непосредственно выполняющего работу, в неделю, ч;
 $и$ – количество недель в месяце, ед.;
 $Ок$ – оклад единицы основного персонала, непосредственно выполняющего работу в месяц (с учетом требований дорожной карты, других нормативных правовых актов), руб.;
 k_1 – коэффициент компенсационных, стимулирующих и иных выплат;
 k_2 – коэффициент начислений на выплаты по оплате труда;
 $Q_{пр}$ – нормативные затраты на оплату труда с начислениями административно-управленческому, вспомогательному и обслуживающему персоналу;
 A – нормативные затраты на общехозяйственные нужды, за исключением затрат на оплату труда (затраты на услуги связи, коммунальные услуги, содержание имущества и др.).

Чтобы учесть разные условия проведения мероприятий, в формулу вводят дополнительные натуральные нормы и (или) изменения. Речь не идет о мероприятиях по месту расположения организации, которые рассмотрены выше.

Какова основная роль учреждений культуры в реализации принципов нормирования? Необходимо вместе с учредителем определить конкретные величины натуральных норм. Именно их закладывают в расчет нормативных затрат, которые напрямую влияют на размер финансирования учреждения.

ПРИМЕР НОРМИРОВАНИЯ И РАСЧЕТА

Чтобы определить нормативные затраты на организацию выставки в доме культуры, четко опишите планируемые мероприятия и натуральные нормы в типовом паспорте. Для этого нужно ответить на два вопроса.

1 Что мы считаем типовой выставкой, проводимой домами культуры в отдельном регионе или муниципальном образовании?

Например, выставка – это стационарный показ не менее 50 экспонатов на обособленной экспозиционной площади, не являющейся проходной. Экспозиционное пространство должно соответствовать требованиям эргономичности, пожарной безопасности и комфортности для посетителей. Экспонаты, выставленные на проходной территории, не входят в состав экспозиционных предметов. Длительность выставки – 7 дней.

2 На основании каких норм мы будем определять объемы бюджетного финансирования по этим мероприятиям?

Пример ответа на этот вопрос представлен в *таблице 1*.

Таблица 1

ПРИМЕР НАТУРАЛЬНЫХ НОРМ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТОИМОСТИ
ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСТАВКИ ДОМОМ КУЛЬТУРЫ

Описание норм	Условия проведения мероприятия		
	по месту расположения организации	в России	за рубежом
Подготовительный этап: разработка концепции, составление тематико-экспозиционного плана, отбор экспонатов, составление экспликации и этикетаж, работа над выставкой с художником, монтаж выставки, проведение рекламы и т. п.			
Человеко-часы подготовки выставки	200	200	200
Основной этап: показ выставочных экспонатов			
Число ставок основного персонала, непосредственно выполняющего работу по проведению выставки, чел.	3	3	3
Длительность проведения выставки, ч	56	56	56
Число дней командировки	-	7	7
Стоимость билетов на проезд в оба конца по России / за рубеж на одного человека, руб.	-	3000	30 000
Размер суточных по России / выезжающим за рубеж на одного человека, руб.	-	150	3000
Число суток командировки	-	8	8
Стоимость проживания в российской гостинице / за рубежом на одного человека, руб.	-	3500	5000
Число суток проживания в гостинице	-	7	7
Время на перевозку выставки, чел.-ч	-	25	25
Транспортные расходы по перевозке выставочных экспонатов по России / за рубеж в обе стороны, включая страховку (кроме оплаты труда штатных сотрудников учреждения), руб.	-	10 000	80 000

В зависимости от вида учреждения культуры необходимо разработать типовые паспорта мероприятий. В них нужно отразить показатели натуральных норм и регламент работ, составляющие стандарт оказания услуги (выполнения работы).

Если речь идет о казенном учреждении, то на основании разработанных типовых паспортов составляются типовые сметы на финансирование соответствующих стандартизированных мероприятий.

В таблице 2 представлен пример расчета нормативных затрат на организацию народных гуляний по модельным домам культуры.

Предложенный подход к нормированию услуги (работы) повысит прозрачность планирования и эффективность бюджетных расходов. В нем

Таблица 2

ПРИМЕР РАСЧЕТА НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ НА ОРГАНИЗАЦИЮ НАРОДНЫХ ГУЛЯНИЙ НА 2017 ГОД

Краткое описание мероприятия	Нормативная информация из паспорта мероприятия и расчет	
	Дом культуры регионального уровня	Дом культуры местного уровня
Участие в крупном/общеродском/общерегиональном мероприятии (например, рождественские гуляния) на неограниченное число участников. Однодневное мероприятие	Мероприятие организует само учреждение. На 10 ставок основного персонала, на 5 часов длительности мероприятия, с учетом 200 человеко-часов подготовки и оплаты работы 5 привлеченных специалистов (3000 руб. каждому), 1000 руб. – стоимость 1 человеко-часа работы по подготовке и проведению мероприятия (1Н). Расчет: $(10 \text{ ставок} \times 5 \text{ ч} \times 1000 \text{ руб.}) + (200 \text{ чел.-ч} \times 1000 \text{ руб.}) + (5 \text{ чел.} \times 3000 \text{ руб.}) = 245 \text{ 000 руб. на 1 мероприятие}$	Мероприятие организуют несколько учреждений: стоимость мероприятия характеризует вклад одного учреждения. На 2 ставки основного персонала, на 5 часов длительности мероприятия, с учетом 11,25 человеко-часов подготовки и оплаты работы 1 привлеченного специалиста (3000 руб.), 800 руб. – стоимость 1 человеко-часа работы по подготовке и проведению мероприятия (1Н). Расчет: $(2 \text{ ставки} \times 5 \text{ ч} \times 800 \text{ руб.}) + (11,25 \text{ чел.-ч} \times 800 \text{ руб.}) + (1 \text{ чел.} \times 3000 \text{ руб.}) = 20 \text{ 000 руб. на участие в 1 мероприятии}$

учтены интересы всех участников бюджетного процесса: представители учреждений участвуют в выработке норм и регламентов для стандартизации деятельности по организации мероприятий. Подход применим при следующих способах финансирования услуги (работы):

- предоставление бюджетным и автономным учреждениям субсидии на иные цели (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ);
- формирование типовой сметы для казенного учреждения;
- закупка услуг (работ) по организации мероприятий в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на организацию и проведение культурно-массовых мероприятий – если Минкультуры России включит все виды и типы учреждений культуры в перечень видов организаций, имеющих право оказывать данную услугу (выполнять работу) базового (отраслевого) перечня услуг и работ в сфере «Культура, кинематография, архивное дело, туризм».

ЧИТАЙТЕ ТАКЖЕ

e.rukulturi.ru/419967

«К эффективности через нормирование труда»