

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт управления государственными ресурсами

МОНИТОРИНГ

**хода реализации Федерального закона
от 08.05.2010 № 83-ФЗ**

в части определения субъектами
Российской Федерации нормативных затрат,
связанных с оказанием государственных услуг

Под редакцией
Б.Л. Рудника, Н.В. Лисина



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва, 2013

УДК 336.145
ББК 65.261.3
М77

Авторский коллектив:

Н.В. Лисин (разделы «Методология и информационная база мониторинга», «Общие итоги»),

А.В. Мацкевич (разделы 1–3),

В.В. Романова (разделы 1–3),

Б.Л. Рудник (разделы «Методология и информационная база мониторинга», «Общие итоги»),

Л.М. Ханова (раздел 4)

Организационное и техническое обеспечение:

С.Н. Масленникова, В.М. Опалько

В подготовке материалов принимали участие:

Л.Н. Богданов, Д.В. Кандауров, И.Г. Попов, В.Л. Сиваков

М77 **Мониторинг** хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» ; Ин-т управления гос. ресурсами ; под ред. Б. Л. Рудника, Н. В. Лисина. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 92, [2] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1076-6 (в обл.).

Мониторинг содержит анализ методических подходов, применяемых при определении нормативов финансовых затрат в субъектах РФ. Также приводится анализ порядков расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений культуры и образования. Рассматриваются актуальные вопросы, связанные с применением нормативных принципов финансирования бюджетных услуг в субъектах РФ.

УДК 336.145
ББК 65.261.3

ISBN 978-5-7598-1076-6

- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт управления государственными ресурсами, 2013
- © Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2013

Оглавление

Методология и информационная база мониторинга	5
1. Организация методической работы по определению нормативов финансовых затрат в субъектах Российской Федерации	14
1.1. Общая характеристика актов, утверждающих методические рекомендации	14
1.2. Основания для разработки методических рекомендаций	16
1.3. Утвердивший методические рекомендации орган власти	17
1.4. Сроки принятия и актуализации методических рекомендаций	19
2. Применяемые субъектами Российской Федерации подходы к определению состава нормативных затрат.....	22
2.1. Нормативные затраты на оказание услуг	22
2.2. Нормативные затраты на содержание имущества	33
2.3. Основные подходы к определению состава нормативных затрат.....	39
3. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений культуры	40
3.1. Общая характеристика актов, определяющих Порядок в культуре	40
3.2. Основания для принятия актов, определяющих Порядок в культуре	45

3.3. Сроки принятия Порядков в культуре	46
3.4. Сфера применения Порядков в культуре.....	47
3.5. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) учреждениями культуры.....	48
3.6. Порядок расчета нормативных затрат на содержание имущества учреждений культуры	60
4. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений образования	65
4.1. Общая характеристика актов, определяющих Порядок в образовании.....	65
4.2. Основания для принятия актов, определяющих Порядок в образовании	69
4.3. Сроки принятия Порядков в образовании	71
4.4. Сфера применения Порядков в образовании.....	72
4.5. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) учреждениями образования	74
4.6. Порядок расчета нормативных затрат на содержание имущества учреждений образования.....	84
Общие итоги.....	89

Методология и информационная база мониторинга

Одно из ключевых направлений реформы сектора государственных и муниципальных учреждений — переход от содержания учреждений к бюджетному финансированию оказания ими услуг (выполнения работ), предусматривающий использование финансовых нормативов.

Применение нормативов при планировании бюджетных расходов и финансировании учреждений предусматривалось еще в первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), вступившего в силу в 2000 г. Было установлено, что проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг. Предполагалось, что нормативы финансовых затрат будут определяться Правительством РФ в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, которые должны были вводиться отдельным федеральным законом, и натуральными затратами (нормами) на предоставление единицы услуги. В соответствии с БК РФ органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления имели право лишь увеличивать установленные нормативы, если это позволяли возможности соответствующего бюджета. К полномочиям распорядителей бюджетных средств относилось определение задания подведомственным учреждениям по предоставлению государственных или муниципальных услуг с учетом нормативов финансовых затрат. Также они должны были использоваться при расчете финансирования государ-

ственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами. Положения о применении нормативов финансовых затрат вводились в действие со дня вступления в силу федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. Для разработки минимальных социальных стандартов и норм была создана рабочая группа, подготовлен проект соответствующего федерального закона, который, однако, так и не был принят. В то время имелись лишь отдельные примеры использования нормативов в финансировании учреждений, главным образом в сфере образования.

Так, в начале 2000-х годов проводился эксперимент по финансированию вузов на основе государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). В рамках реализации комплексного проекта развития образования в субъектах РФ шло внедрение нормативных принципов финансирования общеобразовательных учреждений. Были и другие отдельные примеры разработки и применения нормативов в субъектах РФ. Однако действовавший в то время основной финансовый механизм, предусмотренный БК РФ для бюджетных учреждений — смета, — не мог должным образом стимулировать внедрение нормативов.

Впоследствии нормы БК РФ, касавшиеся стандартов и нормативов, претерпели изменение: в 2003 г. было исключено положение об установлении на федеральном уровне единых нормативов для всех субъектов и муниципальных образований РФ; в 2007 г. регулирование использования нормативов приобрело предельно ограниченный характер — они должны были учитываться лишь при формировании смет учреждений.

Новый импульс росту внимания к вопросам использования нормативов для финансового обеспечения оказания

услуг дало принятие в октябре 2006 г. Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». В БК РФ появилась норма, устанавливающая, что для автономных учреждений могут предусматриваться субсидии, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание этими учреждениями в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг. Субъекты РФ, активно включившиеся в процесс создания автономных учреждений на своей территории, стали развивать и правовое регулирование вопросов, связанных с определением и использованием нормативов. В целом по стране процесс создания автономных учреждений шел весьма медленно, в том числе из-за отсутствия достаточной практики применения нормативных принципов финансирования услуг.

Еще одним фактором, стимулирующим внедрение нормативов затрат на государственные и муниципальные услуги, является задача привлечения к оказанию таких услуг негосударственных организаций. При предоставлении субсидий частным организациям в соответствии со статьей 78 БК РФ нормативы позволяют определить объем средств, подлежащих возмещению конкретной организации. При использовании механизма государственного заказа в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» нормативы служат для обоснования первоначальной цены контракта на оказание услуг. Хотя практика оказания государственных и муниципальных услуг организациями частного сектора все еще носит весьма ограниченный характер, оба названных механизма применяются в регионах России.

Актуальность внедрения нормативов затрат существенно повысилась с принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодатель-

ные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон № 83-ФЗ), когда бюджетные средства на нормативные затраты, связанные с оказанием услуг, стали получать уже не только автономные, но и бюджетные учреждения, являющиеся наиболее многочисленным типом государственных и муниципальных учреждений. В соответствии с изменениями, вносимыми Законом № 83-ФЗ в БК РФ, Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», финансовое обеспечение задания на оказание услуг (выполнение работ) учреждениями должно осуществляться в форме субсидий на возмещение нормативных затрат. Порядок определения объема и условий предоставления субсидий должен устанавливаться актами:

— в отношении федеральных учреждений — Правительства РФ;

— государственных учреждений субъекта РФ — его высшего исполнительного органа государственной власти;

— учреждений, созданных на базе муниципального имущества, — местной администрации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» установлено, что финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральным бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидии, рассчитываемой на основании нормативных затрат. Порядок определения нормативных затрат в отношении федеральных бюджетных и автономных учреждений устанавливается их учредителями по согласованию с Минфином России и Минэкономразвития России. Также указанным постановлением Минфину России

и Минэкономразвития России было поручено подготовить методические рекомендации по определению нормативных затрат федеральными органами исполнительной власти, являющимися учредителями федеральных бюджетных и автономных учреждений.

Такие методические рекомендации утверждены приказом Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 137н/527. Они предусматривают расчет субсидии как суммы 1) затрат на оказание услуги и 2) затрат учреждения на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества. При этом первые определяются в расчете на единицу услуги и включают:

- нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги;
- нормативные затраты на общехозяйственные нужды.

Следует обратить внимание, что в затраты на общехозяйственные нужды согласно Методическим рекомендациям входит только часть затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества учреждения.

На основании Постановления № 671 и Приказа № 137н/527 федеральными органами исполнительной власти разработаны и утверждены отраслевые порядки определения нормативных затрат для определения объема субсидий, предоставляемых подведомственным учреждениям.

Законом № 83-ФЗ установлено требование по определению высшим исполнительным органом субъекта РФ порядка формирования государственного задания и его финансового обеспечения. Своевременное выполнение данного требования федерального законодательства в субъектах РФ является основополагающим фактором успешности реформы сектора государственных и муниципальных учреждений. В соответствии с данными мониторинга реализации положений Закона № 83-ФЗ на уровне субъектов РФ, осуществляемого Минфи-

ном России, во всех без исключения субъектах РФ высшими исполнительными органами государственной власти приняты нормативные правовые акты, устанавливающие условия и порядок формирования государственного задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания бюджетными и автономными учреждениями субъекта РФ. Для определения объема субсидии, предоставляемой учреждению на выполнение государственного задания, в субъектах РФ предусматривается использование нормативных затрат.

В федеральном законодательстве отсутствуют требования по обязательному наличию в субъектах РФ методических рекомендаций по расчету нормативных затрат. Также законодательством не предусмотрены требования по установлению порядков определения нормативных затрат (рис. 1). В ряде регионов отсутствуют нормативные правовые акты, раскрывающие порядок определения нормативных затрат, которые используются для расчета объема субсидии учреждениям на выполнение государственного задания. Однако многие субъекты РФ по аналогии с федеральным уровнем не только определили и закрепили методические подходы к определению нормативов, но и обеспечили публичность и прозрачность порядков определения нормативных затрат. Наличие таких документов является важным показателем качества и системности подходов к решению вопроса о переходе на нормативные принципы финансового обеспечения государственного задания.

Основной задачей проведенного в IV квартале 2012 г. мониторинга являлась оценка качества принятых органами государственной власти субъектов РФ решений по реализации Закона № 83-ФЗ в части формирования нормативных затрат. Для этого были проанализированы общие методические подходы, применяемые в субъектах РФ, и изучены конкретные порядки определения нормативных затрат, утвержденные в субъектах РФ.

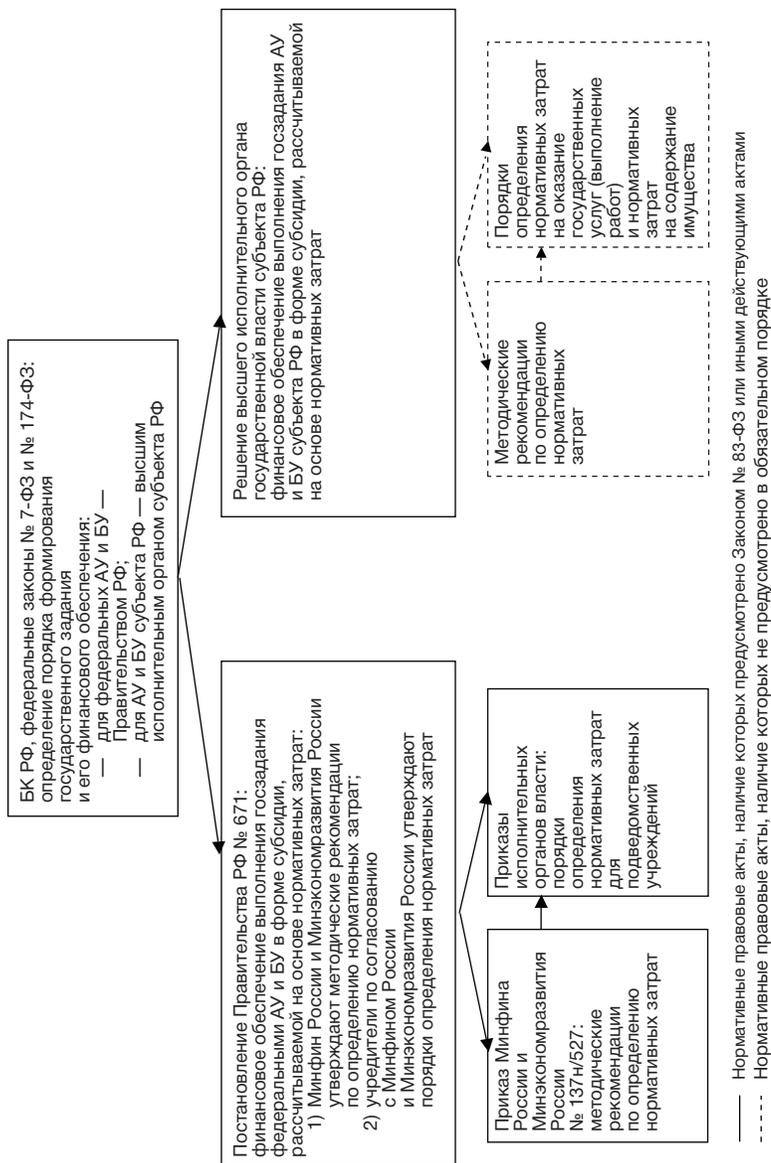


Рис. 1. Основные нормативные правовые акты в части определения нормативных затрат

Исследование проводилось применительно к двум отраслям социальной сферы: образованию как отрасли, имеющей наибольшие достижения во внедрении нормативов, и культуре, где, как представляется, при внедрении нормативного подхода должны возникнуть наиболее сложные проблемы.

Анализировались опубликованные в открытом доступе документы¹ с использованием данных:

— Минфина России, в том числе мониторинга реализации положений Закона № 83-ФЗ на федеральном уровне, уровне субъектов РФ;

— справочной правовой системы «Консультант Плюс» (сводное региональное законодательство);

— сайтов высших органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Разделы 1 и 2 посвящены анализу общих (не отражающих отраслевых особенностей) организационных и методических подходов, применяемых при внедрении нормативного финансирования в субъектах РФ. Изложение осуществляется в следующей последовательности:

— общая характеристика актов, утвердивших методические рекомендации;

— основания для разработки методических рекомендаций;

— утвердивший методические рекомендации орган власти;

— сроки принятия и актуализации методических рекомендаций;

— подходы к определению состава нормативных затрат на оказание услуг;

¹ Наличие доступной и полной информации по вопросу формирования и использования нормативных затрат является также показателем качества проработки данного вопроса в регионах.

— подходы к определению состава нормативных затрат на содержание имущества.

В разделах 3 и 4 приводится анализ порядков расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений (далее — Порядок) культуры (раздел 3) и образования (раздел 4). Изложение отраслевых разделов осуществляется в следующей последовательности:

— общая характеристика актов, определяющих Порядок в отрасли;

— основания для принятия акта, определяющего Порядок в отрасли;

— сроки принятия Порядков в отрасли;

— сфера применения Порядков в отрасли (на какие типы и виды организаций распространяется их действие);

— порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ)² (далее — Порядок для услуг) учреждениями отрасли;

— порядок расчета нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений² (далее — Порядок для имущества) отрасли.

² Во многих субъектах РФ Порядки для услуг и Порядки для имущества определены в составе одного нормативного правового акта, утверждающего порядок определения нормативных затрат, и данное деление применяется в аналитических целях.

1. Организация методической работы по определению нормативов финансовых затрат в субъектах Российской Федерации

1.1. Общая характеристика актов, утверждающих методические рекомендации

По результатам мониторинга было выявлено, что методические документы (рекомендации) по расчету нормативных затрат на оказание государственными учреждениями субъекта РФ государственных услуг (далее — нормативные затраты) утверждены в 63 субъектах РФ из 83 (75,9%), а методические рекомендации по расчету нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений субъекта РФ — в 61 субъекте из 83 (73,5%). В основном методические рекомендации по расчету нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений утверждались вместе с методическими рекомендациями по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг, исключая Республику Алтай и Карачаево-Черкесскую Республику, где методические рекомендации по расчету нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений не утверждены. В г. Санкт-Петербурге методические рекомендации по расчету нормативных затрат на содержание имущества утверждены отдельным нормативно-правовым актом.

Большинство актов носит бессрочный характер, при этом можно отметить, что такие акты регулярно подвергаются корректировке с учетом нарабатываемого опыта. Значительная часть актов во многом повторяет содержание положений, закрепленных на федеральном уровне.

Особо можно отметить приказ Департамента финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области от 14.07.2011 № 91 «О рекомендациях по определению нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества». Им отменяются ранее принятые методические рекомендации и предписывается органам государственной власти Владимирской области внести изменения в порядки определения нормативных затрат на оказание услуг и на содержание имущества, приняв в них за основу положения, установленные на федеральном уровне.

В Омской области в исследованных источниках информации найден только проект приказа Министерства финансов «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию и финансовому обеспечению выполнения государственного задания государственными учреждениями Омской области, а также контролю за их выполнением». В Республике Башкортостан — письмо Министерства финансов¹, которое представляет методические рекомендации по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) физическим и юридическим лицам, а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества.

В Самарской области Министерством управления финансами двумя приказами утверждены методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг государственными *бюджетными* и государственными *автономными* учреждениями Самарской области. При этом в составе приказа для бюджетных учреждений отдельно утверждены методические рекомендации по расчету нормативных затрат на содержание имущества государственных

¹ Письмо не является нормативным правовым актом.

бюджетных учреждений Самарской области, а для автономных учреждений такие рекомендации отсутствуют.

1.2. Основания для разработки методических рекомендаций

Большинство методических рекомендаций (75%) принято в соответствии с Порядком формирования государственного задания в отношении государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденным высшим исполнительным органом субъекта РФ.

В 10 субъектах РФ из 63 (15,8%) в качестве основания принятия методических рекомендаций указаны иные нормативные правовые акты. Так, в г. Москве, Алтайском крае и Липецкой области в качестве данного основания указан План мероприятий по совершенствованию правового положения государственных учреждений; в Астраханской области — План мероприятий по проведению административной реформы в Астраханской области в 2011–2014 годах; в Калужской области — План мероприятий по реализации программы Калужской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года; в Республике Карелия — постановление Правительства Республики Карелия от 04.10.2010 № 197-П «О Порядке определения объема и условия предоставления бюджетным и автономным учреждениям Республики Карелия субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), а также субсидий на иные цели»; в Иркутской области — постановление Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации».

В Ленинградской области методические рекомендации утверждены в целях реализации Закона № 83-ФЗ, а также Постановления Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671, в Пермском крае — в целях совершенствования организации планирования бюджетных ассигнований Пермского края на оказание государственных услуг (выполнение работ) и содержание имущества государственных учреждений.

В Ямало-Ненецком автономном округе методические рекомендации приняты в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 69.2 БК РФ, подпунктом 2 пункта 7 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и пунктом 2 части 5 статьи 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

1.3. Утвердивший методические рекомендации орган власти

В основном методические рекомендации в субъектах РФ утверждаются отдельным документом: приказом (распоряжением) органа исполнительной власти субъекта РФ, отвечающего за финансовую политику и (или) экономическое развитие в регионе (Министерства финансов или Министерства экономического развития), либо их совместным приказом. Однако есть и исключения, когда методические рекомендации утверждаются высшим органом исполнительной власти или губернатором (7 регионов из 63, или 11%). Так, например, в Белгородской области методические рекомендации утверждены постановлением Правительства Белгородской области от 13.12.2010 № 433-пп «Об утверждении Методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг Белгородской области», в Костромской об-

ласти — распоряжением Губернатора Костромской области от 21.03.2011 № 283-р «Об утверждении методических рекомендаций и примерной формы соглашения».

Следует выделить ситуации, когда методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание государственных учреждениями государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества областных государственных учреждений были утверждены в составе иных документов.

Так, в Ленинградской области методические рекомендации утверждены в качестве приложения к Положению о финансовом обеспечении выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Ленинградской области (постановление Правительства Ленинградской области от 24.03.2011 № 64).

В Республике Калмыкия, Чувашской Республике и Мурманской области методические рекомендации по расчету нормативных затрат утверждены совместным приказом Минфина и Минэкономразвития вместе с методическими рекомендациями по формированию государственных заданий государственным учреждениям и контролю их выполнения. Аналогичный приказ утвержден в Воронежской области Департаментом финансово-бюджетной политики. В Калининградской области приказом Министерства финансов вместе с вышеперечисленными методическими рекомендациями утверждены формы соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа одним постановлением от 23.03.2011 № 127-п «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государ-

ственного задания», название которого не содержит сведений о наличии Методических рекомендаций по определению нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и содержание имущества, утвердило не только Методические рекомендации, но и Порядок проведения оценки потребности в государственных услугах (работах).

1.4. Сроки принятия и актуализации методических рекомендаций

Методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества утверждались в разное время. Как видно из рис. 2, большая часть документов (75%) была утверждена в IV квартале 2010 г. и I, II кварталах 2011 г. В 2012 г. не было принято ни одного нового документа.

Если рассмотреть сроки утверждения методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества с учетом последних изменений, внесенных в нормативные правовые акты (рис. 3), можно заметить, что работа по совершенствованию методических рекомендаций продолжалась и в 2012 г. Так, в Мурманской и Нижегородской областях изменения в методические рекомендации были внесены в июне 2012 г. А в Новгородской области методические рекомендации были утверждены в 2009 г., т.е. до принятия Закона № 83-ФЗ, и до настоящего времени изменения в них не вносились.

Вопросы, рассмотренные в разделе 1, носят в основном формальный характер. Вместе с тем полученная информация позволяет сделать ряд важных выводов о недостатках в организации работы по внедрению нормативного подхода.

Во-первых, методические рекомендации приняты далеко не всеми субъектами РФ, что ставит под вопрос наличие до-

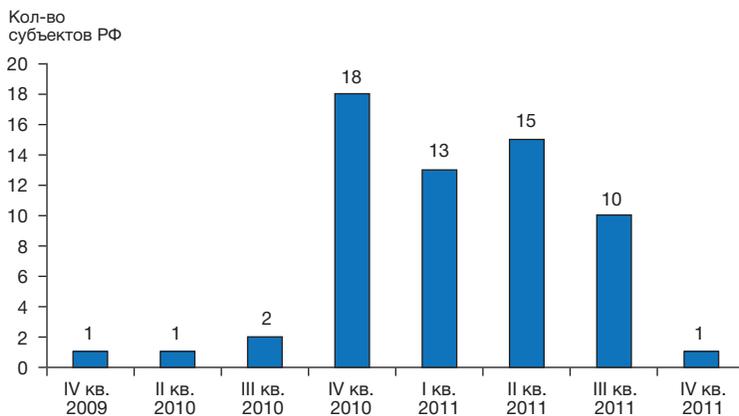


Рис. 2. Календарные сроки утверждения методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества

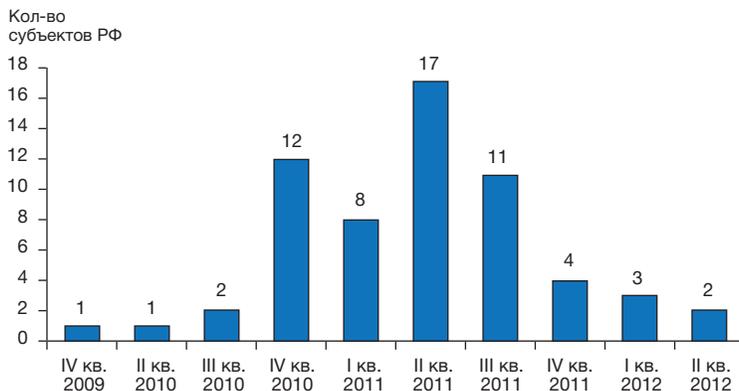


Рис. 3. Сроки утверждения методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества с учетом последних внесенных изменений

статочно эффективного методического руководства проведением этой работы.

Во-вторых, в некоторых регионах отсутствует четкая взаимосвязь директивных (порядков) и рекомендательных (методических рекомендаций) документов, регулирующих данную работу, что не позволяет говорить о ее системной организации.

В-третьих, в некоторых регионах методическая база не корректируется по мере накопления опыта использования нормативного подхода.

2. Применяемые субъектами Российской Федерации подходы к определению состава нормативных затрат

2.1. Нормативные затраты на оказание услуг

Рассмотрим состав затрат, которые в соответствии с методическими рекомендациями включаются в нормативные затраты на оказание услуг, и сравним их с федеральными.

В соответствии с совместным приказом Минфина России от 29.10.2010 № 137н и Минэкономразвития России № 527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» (далее — Приказ № 137н) при определении нормативных затрат на оказание государственной услуги учитываются нижеследующие затраты.

1. Нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги:

1.1) нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании государственной услуги;

1.2) нормативные затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной услуги;

1.3) иные нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги.

2. Нормативные затраты на общехозяйственные нужды (за исключением затрат, которые учитываются в составе нормативных затрат на содержание имущества):

2.1) нормативные затраты на коммунальные услуги (за исключением нормативных затрат, отнесенных к нормативным затратам на содержание имущества), в том числе:

- на холодное водоснабжение и водоотведение;
- горячее водоснабжение;
- теплоснабжение (50%);
- электроснабжение (90%);

2.2) нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества, находящегося у учреждения на основании договора аренды или безвозмездного пользования, эксплуатируемого в процессе оказания государственных услуг, в том числе нормативные затраты:

- на эксплуатацию системы охранной сигнализации и противопожарной безопасности;
- аренду недвижимого имущества;
- содержание прилегающих территорий в соответствии с утвержденными санитарными правилами и нормами;
- прочие нормативные затраты на содержание недвижимого имущества;

2.3) нормативные затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в том числе нормативные затраты:

- на техническое обслуживание и текущий ремонт объектов особо ценного движимого имущества;
- материальные запасы, потребляемые в рамках содержания особо ценного движимого имущества, не отнесенные

к нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием государственной услуги;

— обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;

— прочие нормативные затраты на содержание особо ценного движимого имущества;

2.4) нормативные затраты на приобретение услуг связи;

2.5) нормативные затраты на приобретение транспортных услуг;

2.6) нормативные затраты на 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 государственной услуги);

2.7) прочие нормативные затраты на общехозяйственные нужды.

Большинство субъектов РФ (40 из 63, или 63,5%) при определении нормативных затрат на оказание государственной услуги учитывали те же группы затрат, что и на федеральном уровне (соответствующие данные представлены в табл. 1). При этом в 3 регионах из 40 (Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках, Республике Калмыкия), в отличие от методических рекомендаций на федеральном уровне, доли нормативных затрат на теплоснабжение и электроснабжение, относимые на услугу, не установлены, что позволяет на этапе определения нормативных затрат распределять их между затратами на услугу и на содержание имущества, в том числе в соответствии с пропорцией, предложенной на федеральном уровне.

В 8 регионах из 40 при расчете нормативных затрат на содержание недвижимого имущества дополнительно выделяют затраты на текущий ремонт. Так, в Архангельской, Иркутской,

Таблица 1

Соответствие групп затрат, представленных в региональных методических рекомендациях, используемых при расчете нормативных затрат на оказание услуги, группам затрат в федеральных методических рекомендациях

Всего	Соответствие федеральным методическим рекомендациям		
	Да	Частично	Нет
63	40	6	17

Курганской, Липецкой, Новосибирской областях и Ханты-Мансийском автономном округе в нормативные затраты на содержание недвижимого имущества дополнительно включены нормативные затраты на проведение текущего ремонта объектов недвижимого имущества, не учтенные в составе целевых субсидий. В Республике Саха (Якутия) в нормативные затраты на содержание недвижимого имущества включают нормативные затраты на проведение текущего ремонта в соответствии с ведомственными строительными нормами.

В Красноярском крае в составе нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, выделяются нормативные затраты на командировочные расходы и расходы, связанные с профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации работников учреждения, принимающих непосредственное участие в оказании государственной услуги.

В 6 регионах из 63 методические рекомендации частично схожи с федеральными методическими рекомендациями (группы затрат те же, но различаются пропорции их распределения на оказание услуг или содержание имущества).

Так, в Республике Коми в расчет нормативных затрат на оказание услуг не включены нормативные затраты на коммунальные услуги (они в полном объеме вошли в затраты на содержание имущества).

В Алтайском крае в расчете нормативных затрат на оказание услуг учитываются затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением или приобретенное им за счет средств, выделенных указанному учреждению органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки, в размере 50% общего объема затрат учреждения на уплату указанных налогов, а также затраты на бюджетные инвестиции, включая расходы на приобретение основных средств, если их балансовая стоимость не превышает 50 тыс. руб.

В Калужской области в расчет нормативных затрат на оказание государственных услуг также включены затраты на уплату налогов (100%) и не указаны доли нормативных затрат на теплоснабжение и электроснабжение, относимых на услугу.

В Краснодарском крае в составе нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, выделяются нормативные затраты на выплату стипендии учащимся и на материальное обеспечение учащихся и воспитанников из числа детей-сирот, а в составе затрат на общехозяйственные нужды — нормативные затраты на приобретение оборудования стоимостью 100 тыс. руб. и менее за единицу, необходимого для выполнения государственного задания. Кроме того, отсутствует деление нормативных затрат на оплату труда работников, принимающих непосредственное участие в оказании услуги, и работников, не принимающих непосредственного участия в оказании услуги. Все затраты на оплату труда с начислениями отнесены к нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием государственной услуги.

В Мурманской области при расчете нормативных затрат на коммунальные услуги нормативные затраты на потребление

электрической энергии учитываются в размере 70% от общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей (а не 90%, как в федеральных методических рекомендациях). Нормативные затраты на содержание недвижимого имущества дополнительно включают нормативные затраты на текущий (планово-предупредительный и аварийный) ремонт недвижимого имущества в размере, не превышающем 1% от величины укрупненного норматива предельной цены на текущий ремонт 1 кв. м объектов недвижимости Мурманской области, утвержденного приказом Министерства строительства и территориального развития Мурманской области. Кроме того, в составе затрат на общехозяйственные нужды учитываются не только затраты на содержание особо ценного движимого имущества, но и нормативные затраты на приобретение движимого имущества (за исключением особо ценного) с целью замены вышедшего из строя ранее срока полезного использования в размере, не превышающем 0,3% балансовой стоимости движимого имущества (за исключением особо ценного).

В Орловской области при расчете нормативных затрат на оказание услуги отсутствует деление на нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, и нормативные затраты на общехозяйственные нужды. При этом в расчете нормативных затрат на оказание услуги нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества области и нормативные затраты на содержание объектов движимого имущества выделены в отдельные слагаемые, а не включены в состав нормативных затрат на общехозяйственные нужды. Нормативные затраты на коммунальные услуги не учитываются при расчете нормативных затрат на оказание услуги (они вошли в расчет нормативных затрат на содержание имущества).

В 17 субъектах РФ из 63 методика расчета нормативных затрат на оказание услуг, представленная в региональных

методических рекомендациях, не соответствует методике, представленной в федеральных методических рекомендациях. Основная причина несоответствия — учет нормативных затрат на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества не в нормативных затратах на оказание услуги, а в нормативных затратах на содержание имущества.

Так, в гг. Москве, Санкт-Петербурге, Республике Адыгея, Забайкальском крае, Амурской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Омской и Самарской областях указанные нормативные затраты полностью исключены из расчета нормативных затрат на оказание услуги. При этом в г. Москве, Забайкальском крае, Брянской, Омской и Самарской областях в расчет также не включены затраты на коммунальные услуги, а в Республике Адыгея и Астраханской области применяются отличающиеся от указанных в федеральных методических рекомендациях коэффициенты для расчета нормативных затрат на коммунальные услуги. В Астраханской области указанный коэффициент составляет 0,8. В Республике Адыгея коэффициент для расчета нормативов затрат на потребление тепловой энергии составляет 0,5, для расчета других нормативных затрат на потребление коммунальных услуг — 0,7.

В Республике Адыгея нормативные затраты на общехозяйственные нужды дополнительно включают нормативные затраты на подписку на периодические издания и нормативные затраты на приобретение канцелярских принадлежностей, а в Брянской области — нормативные затраты на питание. В Брянской области нормативные затраты на оплату труда включают затраты для разных групп работников в зависимости от содержания их деятельности (основной, педагогический, вспомогательный, технический, административно-управленческий и прочий персонал).

В Самарской области в расчет нормативных затрат на оказание услуги как бюджетными, так и автономными учрежде-

ниями включены нормативные затраты, связанные с содержанием движимого имущества (за исключением особо ценного движимого имущества, затраты на содержание которого относятся на нормативные затраты на содержание имущества), которые дополнительно включают затраты на проведение текущего ремонта и затраты на ГСМ, связанные с оказанием государственной услуги. Федеральным законодательством не предусмотрена обязательность включения в состав нормативных затрат в целях финансового обеспечения выполнения государственного задания содержания всего движимого имущества учреждения. Нормативы должны учитывать только содержание особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным и бюджетным учреждением учредителем или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества. Однако нет в законодательстве и ограничений на включение в состав нормативных затрат расходов на содержание движимого имущества, не являющегося особо ценным, как это сделано в Самарской области.

В г. Санкт-Петербурге при расчете нормативных затрат на оказание услуги затраты делятся на прямые и косвенные. При этом прямые затраты соответствуют нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием услуги, представленным в федеральных методических рекомендациях, а косвенные затраты помимо затрат, соответствующих затратам на общехозяйственные нужды, дополнительно включают затраты:

- на повышение квалификации работников учреждения;
- приобретение услуг в области информационных технологий;
- типографские работы и услуги;
- оплату медицинских услуг и санитарно-эпидемиологических работ, не связанных с содержанием имущества;

— приобретение периодических изданий, справочной, технической литературы.

В республиках Башкортостан, Карелия, Карачаево-Черкесской Республике, Новгородской области и Ямало-Ненецком автономном округе при расчете нормативных затрат на оказание услуги учитываются затраты на содержание движимого имущества. В нормативах финансовых затрат на оказание единицы услуги отдельно выделен норматив затрат на коммунальные услуги и иные затраты, связанные с использованием имущества, который, помимо нормативных затрат на холодное водоснабжение и водоотведение, горячее водоснабжение, отопление и электроснабжение, включает нормативные затраты на содержание движимого имущества. При этом применяются отличающиеся от указанных в федеральных методических рекомендациях коэффициенты для расчета нормативных затрат на коммунальные услуги: на потребление тепловой энергии — 0,5, на потребление других коммунальных услуг — 0,7. Нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества в расчет не включены. Законодательством¹ прямо предусмотрено, что нормативные затраты должны учитывать расходы, связанные с содержанием недвижимого имущества, переданного учреждению или приобретенного им на средства, выделенные учредителем. Однако в названных регионах в методических рекомендациях не рассматриваются вопросы, связанные с определением нормативных затрат на содержание такого имущества. В результате методические рекомендации не выполняют своей функции, и органам власти в целях соответствия требованиям законов приходится руководствоваться собственными соображениями при разработке своих нормативных правовых актов.

¹ Статья 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и статья 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В Чукотском автономном округе в состав затрат на обще-хозяйственные нужды не вошли затраты на коммунальные услуги (они полностью учтены в нормативных затратах на содержание имущества). Также в составе нормативных затрат на содержание недвижимого имущества, относимого в регионе к нормативным затратам на оказание услуги, учитываются только нормативные затраты на проведение текущего ремонта объектов недвижимого имущества. Остальные группы затрат, связанные с содержанием недвижимого имущества, при подготовке новой редакции методических рекомендаций Чукотского автономного округа были исключены из расчета нормативных затрат на услугу и перенесены в расчет нормативных затрат на содержание имущества. Затраты на эксплуатацию системы охранной сигнализации и противопожарной безопасности в новой действующей редакции полностью исключены из состава нормативных затрат, учитываемых при расчете субсидии на выполнение государственного задания.

В Республике Алтай в расчет не включены нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества. Коэффициенты по затратам на коммунальные услуги не указаны, что может говорить об их 100%-ном включении в нормативные затраты на оказание услуги. Помимо этого, в методических рекомендациях Республики Алтай указано, что «по решению ГРБС некоторые наиболее существенные нормативы затрат (такие как на связь, транспорт, коммунальные расходы) могут быть выделены в отдельные нормативы».

В большинстве субъектов РФ (55 регионов) методическими рекомендациями предусматривается возможность определения нормативных затрат с использованием корректирующих коэффициентов.

Как правило, в субъектах РФ в методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имуще-

ства государственных учреждений предусматриваются, как и в федеральных методических рекомендациях, следующие варианты определения нормативных затрат:

1) отдельно по каждому бюджетному или автономному учреждению;

2) по группе учреждений;

3) по группе учреждений с применением корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждений (например, место нахождения учреждения, статус муниципального образования, на территории которого расположено учреждение, обеспеченность инженерной инфраструктурой и др.). При этом в порядках расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений, принимаемых органами государственной власти в соответствии с методическими рекомендациями, должны быть указаны виды применяемых корректирующих коэффициентов и приведены способы их расчета.

Выбор конкретного варианта определения нормативных затрат для подведомственных учреждений вправе принять орган государственной власти, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Что касается работ, то на федеральном уровне установлено, что положения утвержденных Минфином России и Минэкономразвития России методических рекомендаций по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя в отношении федеральных бюджетных учреждений или автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, используются для определения нормативных затрат на выполнение указанными учреждениями государственных работ.

Результаты мониторинга показали, что в 59 субъектах РФ из 63 (93,7%) принятые методические рекомендации распространяются на выполнение работ, так же как и на федеральном уровне. В методических рекомендациях оставшихся 4 субъектов РФ работы не упоминаются.

2.2. Нормативные затраты на содержание имущества

Рассмотрим группы затрат, которые в соответствии с методическими рекомендациями субъектов РФ включаются в расчет нормативных затрат на содержание имущества, и сравним их с группами затрат, включаемыми в этот расчет в соответствии с федеральными методическими рекомендациями.

В соответствии с Приказом № 137н нормативные затраты на содержание имущества рассчитываются с учетом затрат:

- 1) на потребление электрической энергии — в размере 10% от общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;
- 2) потребление тепловой энергии — в размере 50% от общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;
- 3) уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки.

Большинство субъектов РФ (39 из 61, или 64%) при определении нормативных затрат на содержание имущества учитывали те же группы затрат, что и на федеральном уровне (табл. 2). При этом в двух регионах из 39 изменена доля составляющих затрат. Так, в Алтайском крае нормативные затраты на содержание имущества рассчитываются с учетом затрат на

уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, на приобретение такого имущества, в размере 50% от общего объема затрат учреждения на уплату таких налогов. В Мурманской области нормативные затраты на содержание имущества рассчитываются с учетом затрат на потребление электрической энергии в размере 30% от общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей.

Таблица 2

Соответствие групп затрат, представленных в региональных методических рекомендациях, используемых при расчете нормативных затрат на содержание имущества, группам затрат в федеральных методических рекомендациях

Всего	Соответствие федеральным методическим рекомендациям		
	Да	Частично	Нет
61	39	5	17

В Удмуртской области доля потребления электрической и тепловой энергии, относимой к затратам на содержание имущества, не определена.

В нескольких субъектах РФ (5 из 61, или 8%) в расчет нормативных затрат на содержание имущества включены дополнительные затраты, не предусмотренные Приказом № 137н: в Московской области — затраты на проведение текущего ремонта объектов недвижимого имущества (не учтенные в составе целевых субсидий); в Республике Саха — затраты на страхование имущества в соответствии с постановлением Правительства Республики Саха от 30.10.2008 № 454 «О Порядке организации страхования государственного имущества Республики

Саха (Якутия)»; в Пермском крае — затраты на приобретение за счет выделенных учреждению средств недвижимого и особо ценного движимого имущества для осуществления основной деятельности (за исключением дорогостоящего имущества). В Орловской области затраты на оплату коммунальных услуг включены в расчет в полном объеме. В Кабардино-Балкарской Республике затраты на все виды коммунальных услуг должны рассчитываться с учетом коэффициента, учитывающего поправки на состав недвижимого имущества, не используемого при оказании государственных услуг (указанный коэффициент не определен).

В 17 субъектах РФ из 61 (или 28%) методика расчета нормативных затрат на содержание имущества, представленная в региональных методических рекомендациях, не соответствует методике, представленной в федеральных методических рекомендациях. Основная причина этого несоответствия — перераспределение затрат на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества из расчета нормативных затрат на оказание услуги в расчет нормативных затрат на содержание имущества.

Так, в г. Москве, Республике Адыгея, Забайкальском крае, Амурской, Брянской, Омской и Самарской областях указанные затраты включены в расчет нормативных затрат на содержание имущества. При этом в г. Москве, Забайкальском крае, Амурской, Брянской, Омской и Самарской областях в расчет также в полном объеме включены затраты на коммунальные услуги, а в Республике Адыгея применяются отличающиеся от указанных в федеральных методических рекомендациях коэффициенты для расчета нормативных затрат на коммунальные услуги: коэффициент для расчета нормативных затрат на потребление тепловой энергии — 0,5; для расчета других нормативных затрат на потребление коммунальных услуг — 0,3. Кроме того, в Амурской области в расчет дополнительно

включены затраты на приобретение услуг связи и транспортных услуг.

В методических рекомендациях Калужской области затраты на содержание имущества лишь упоминаются в качестве части нормативных затрат, однако содержательные рекомендации по их определению в данном нормативном правовом акте отсутствуют.

В республиках Башкортостан, Карелия, Новгородской области и Ямало-Ненецком автономном округе затраты на содержание движимого² имущества учреждения учитываются при расчете нормативных затрат на имущество частично, а в составе нормативных затрат на содержание недвижимого имущества выделяются расчетные затраты:

- а) на холодное водоснабжение и водоотведение;
- б) горячее водоснабжение;
- в) тепловую энергию;
- г) электрическую энергию;
- д) эксплуатацию систем охранной сигнализации;
- е) обеспечение пожарной безопасности;
- ж) проведение текущего ремонта;
- з) аренду недвижимого имущества в соответствии с договором аренды;
- и) содержание прилегающей территории, включая вывоз мусора, сброс снега с крыш, в соответствии с утвержденными санитарными нормами и правилами.

Коэффициент для расчета нормативных затрат на потребление тепловой энергии — 0,5, для расчета других нормативных затрат на потребление коммунальных услуг — 0,3.

² В законодательстве нет ограничений на включение расходов на содержание любых видов движимого имущества в состав нормативных затрат, однако в названных регионах, исходя из состава затрат, речь идет только об особо ценном движимом имуществе, переданном учреждению учредителем.

В Белгородской области выделена группа затрат «на поддержание функционирования учреждений». Не очень удачное название, если учесть, что одной из основных задач реформы был переход от содержания учреждений к финансовому обеспечению оказания услуг. В соответствии с региональными методическими рекомендациями в данную группу входят затраты:

- на коммунальные услуги;
- текущее содержание зданий;
- фонд оплаты труда обслуживающего персонала;
- прочие общехозяйственные расходы (могут включать затраты на приобретение транспортных услуг, закупку горюче-смазочных материалов, канцелярских товаров и иные общехозяйственные расходы);
- уплату налогов;
- оплату договоров аренды.

В Республике Коми в расчет нормативных затрат на содержание имущества в полном объеме включены затраты на коммунальные услуги, а также дополнительно включены затраты:

- на оплату труда и начисления на оплату труда административно-хозяйственного и прочего персонала, принимающего непосредственное участие в содержании имущества;
- обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

В Чукотском автономном округе в состав нормативных затрат на содержание имущества в полном объеме включены затраты на оплату коммунальных услуг, а также в расчет дополнительно (помимо затрат на уплату налогов) включены затраты:

- на арендную плату за пользование имуществом;
- оплату котельно-печного топлива;
- оплату услуг по содержанию имущества, которые не входят в группу затрат на общехозяйственные нужды;

— содержание прилегающих территорий в соответствии с утвержденными санитарными правилами и нормами.

В Астраханской области в расчет нормативных затрат на содержание имущества включены все затраты на коммунальные услуги с коэффициентом 0,2. В методических рекомендациях не указывается, в составе каких затрат и каким образом должны учитываться расходы, связанные с содержанием недвижимого и особо ценного движимого имущества (за исключением коммунальных платежей и уплаты налогов).

В г. Санкт-Петербурге нормативные затраты на содержание имущества включают:

— затраты учреждения на содержание объектов недвижимого имущества (коммунальные услуги; текущий ремонт; приобретение материальных ресурсов; обеспечение пожарной безопасности; эксплуатация систем охранной сигнализации; техническое обслуживание кабельных линий, лифтов, вентиляционных систем, системы видеонаблюдения; содержание в чистоте объектов недвижимого имущества; осуществление мероприятий по дератизации и дезинсекции; содержание прилегающей территории; подготовка объекта к отопительному сезону; налоги; иные мероприятия);

— затраты учреждения на содержание объектов движимого имущества (техническое обслуживание транспортных средств; ОСАГО; уплата государственных пошлин (ТО); приобретение материальных ресурсов, необходимых для эксплуатации оборудования; техническое обслуживание оргтехники и бытовой техники; приобретение ГСМ; налоги; иные затраты);

— затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда административно-управленческого персонала учреждения, непосредственно занятого содержанием имущества учреждения.

2.3. Основные подходы к определению состава нормативных затрат

Итак, можно выделить следующие основные подходы к определению состава нормативных затрат и их отнесению к затратам на услугу или на содержание имущества.

В первой группе регионов, представленной такими субъектами РФ, как г. Москва, Забайкальский край, Брянская, Омская и Самарская области, все общехозяйственные расходы включены в расходы на имущество, т.е. в таких регионах к затратам на услугу относят только прямые затраты учреждений.

Во второй группе общехозяйственные расходы в основном включены в расходы на услугу (как на федеральном уровне). Лишь незначительная часть общехозяйственных расходов, включающих в том числе часть расходов на оплату коммунальных услуг и расходы на уплату налогов, относится к затратам на содержание имущества. Такой вариант является наиболее часто встречающимся — его придерживаются 63,5% субъектов РФ.

Третью группу образуют регионы, в которых отнесение отдельных видов общехозяйственных затрат к затратам на услугу или на содержание имущества отличается тем, что помимо расходов текущего характера предусматривается включение в состав нормативных затрат расходов на развитие. В качестве примеров таких регионов можно назвать Мурманскую область, Алтайский, Краснодарский и Пермский края.

Существует и четвертая группа, к которой можно отнести регионы, где все затраты текущего характера относятся к затратам на услугу. В рассмотренных региональных методических рекомендациях отсутствуют примеры такого подхода. Однако в ходе дальнейшего мониторинга выявлены регионы, в которых органы исполнительной власти в отраслевых Порядках определения нормативных затрат предусмотрели отнесение всех затрат к нормативным затратам на услугу.

3. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений культуры

3.1. Общая характеристика актов, определяющих Порядок в культуре

По результатам проведенного мониторинга порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) (далее — Порядок для услуг) в сфере культуры утвержден в 41 субъекте РФ из 83 (49,4%). Кроме того, еще в 4 субъектах (Республика Калмыкия, Чеченская Республика, г. Санкт-Петербург, Тамбовская область) приняты нормативные правовые акты об утверждении нормативов затрат на оказание государственных услуг, т.е. утверждены фиксированные по абсолютной величине значения нормативных затрат. При этом Порядки для услуг в указанных четырех регионах не обнаружены, поэтому они не рассматриваются в ходе дальнейшего анализа.

Порядок расчета нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений культуры (далее — Порядок для имущества) утвержден в 38 субъектах РФ из 83 (45,8%).

В основном указанный порядок утвержден вместе с Порядком для услуг, за исключением Республики Алтай и Ярославской области, где Порядок для услуг утвержден, а для имущества — нет. Кроме этого, в Смоленской области утвержден «Порядок определения нормативных затрат учреждениями,

подведомственными Департаменту Смоленской области по культуре, государственных услуг и нормативных затрат на содержание их имущества» (приказ Департамента Смоленской области по культуре от 30.12.2011 № 230). Однако, несмотря на название нормативного правового акта, Порядок для имущества в нем отсутствует. В Республике Калмыкия утверждены нормативные затраты на содержание имущества, фиксированные по абсолютной величине, при этом порядок их расчета не обнаружен. Эти 4 региона были исключены из дальнейшего анализа Порядка для имущества в культуре.

В основном Порядки в субъектах РФ утверждались приказом (распоряжением) органа исполнительной власти в сфере культуры соответствующего региона. Однако существуют и исключения, когда Порядки утверждались высшим органом исполнительной власти (3 из 41 субъекта РФ, или 7,3%: Республика Татарстан, Магаданская и Ивановская области).

Можно выделить следующие особенности принятых в регионах актов, определяющих Порядок.

1. В Московской области утверждено два порядка:

— «Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений культуры, подведомственных Министерству культуры Московской области»;

— «Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования Московской области, подведомственных Министерству культуры Московской области».

2. По некоторым регионам имеются сведения о принятии Порядков, но в исследуемых источниках информации разме-

щены только их проекты (Республика Башкортостан¹ и Ульяновская область²).

3. В Омской области Порядок определен в составе приказа Министерства культуры Омской области от 28.02.2011 № 3 «Об утверждении Методики формирования государственного задания и расчета средств на финансовое обеспечение его выполнения государственными учреждениями Омской области, находящимися в ведении Министерства культуры Омской области». Законом № 83-ФЗ предусмотрено, что порядок формирования государственного задания региональным учреждениям и его финансового обеспечения должен определяться высшим исполнительным органом. Здесь же отраслевым министерствам дано право (Правительством Омской области³) дополнять и детализировать указанный порядок. Таким образом, учредители получают более широкие полномочия в отношении подведомственных учреждений.

4. В некоторых регионах, например в Республике Коми и Ярославской области, при расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг также учитываются затраты на социальное обеспечение учащихся в государственных образовательных учреждениях в сфере культуры, которые могут

¹ Приказ Министерства культуры Республики Башкортостан «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат учреждениями, подведомственными Министерству культуры Республики Башкортостан, государственных услуг и нормативных затрат на содержание их имущества» (http://minkult-rb.ru/documents/list.php?SECTION_ID=27).

² Проекты порядков определения нормативных затрат на оказание областными государственными учреждениями, подведомственными Министерству искусства и культурной политики Ульяновской области, государственных услуг и нормативных затрат на содержание их имущества (<http://www.uprava.mv.ru/news/2010/iyl/rubriki/1.htm>).

³ Постановление Правительства Омской области от 24.11.2010 № 228-п «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания государственными учреждениями Омской области».

включать затраты на питание, мягкий инвентарь, стипендии и денежные выплаты учащимся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При этом следует отметить, что образовательные услуги и указанные виды затрат по ним являются непрофильными, а следовательно, их включение в порядки расчета нормативных затрат на оказание услуг в сфере культуры может противоречить нормативным правовым актам, регулирующим вопросы формирования нормативных затрат в сфере образования.

5. В Ивановской области в соответствии с Порядком⁴ применяются средние и дифференцированные нормативные затраты. На основе первых определяются совокупные объемы регулярных расходов на оказание соответствующих государственных услуг, на основе вторых — объемы регулярных расходов поставщиков на оказание соответствующих государственных услуг. ГРБС самостоятельно определяет государственные услуги, по которым устанавливаются дифференцированные нормативы затрат. Дифференцированные нормативы затрат устанавливаются ГРБС посредством корректировки утвержденных Правительством Ивановской области средних нормативов затрат с учетом:

- а) выделенных централизуемых регулярных расходов на оказание государственной услуги;
- б) коэффициентов дифференциации, отражающих специфику отдельных поставщиков государственной услуги.

В большинстве субъектов РФ (70,7%) Порядок для услуг определяет методику расчета нормативных затрат, единую для всех государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями, подведомственными

⁴ Постановление Правительства Ивановской области от 27.01.2011 № 13-п «О нормативах затрат на оказание государственных услуг Ивановской области».

региональному министерству (департаменту, управлению, комитету) культуры. Однако некоторые региональные ведомства в сфере культуры (в 7 субъектах РФ, или 17,1%) в Порядке для услуг предусматривают отдельную методику расчета нормативных затрат по каждой сфере деятельности учреждений культуры (библиотечное обслуживание, культурно-досуговая, музейная, театральная деятельность и т.д.), при этом в 5 из них (в Республике Башкортостан, Приморском крае, Иркутской, Рязанской и Тверской областях) расчет также ведется в разрезе каждой услуги (работы) в соответствии с перечнем государственных услуг (работ).

В 5 (12,2%) субъектах РФ (в Забайкальском крае, Брянской, Волгоградской, Вологодской и Омской областях) Порядок для услуг подразумевает разные подходы, основания и принципы расчетов нормативных затрат для каждой из услуг (работ). Иногда они регулируются даже отдельными нормативными правовыми актами, например, в Забайкальском крае приняты несколько распоряжений Министерства культуры, в том числе от 02.02.2012 № 22/р «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственными учреждениями, подведомственными Министерству культуры Забайкальского края, государственной услуги “Обеспечение библиотечного обслуживания населения”, а также нормативных затрат на содержание имущества соответствующих государственных учреждений культуры Забайкальского края» и от 02.02.2012 № 28/р «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственными учреждениями, подведомственными Министерству культуры Забайкальского края, государственной услуги “Обеспечение кинообслуживания населения”, а также нормативных затрат на содержание имущества соответствующих государственных учреждений культуры Забайкальского края».

3.2. Основания для принятия актов, определяющих Порядок в культуре

В 30 субъектах РФ Порядки для услуг и Порядки для имущества приняты в соответствии с Порядком формирования государственного задания в отношении государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания. При этом в 10 субъектах помимо названного порядка также указаны методические рекомендации по определению нормативных затрат, применяемые в субъекте РФ (республики Бурятия, Дагестан и Коми; Забайкальский, Краснодарский и Красноярский края; Владимирская, Костромская, Московская и Рязанская области). В 3 регионах из этих 30 вместе с Порядком формирования государственного задания в отношении государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания в качестве основания принятия указывались следующие нормативные правовые акты:

— в Калужской области — Положение о министерстве культуры Калужской области, утвержденное постановлением губернатора Калужской области от 25.12.2008 № 383;

— в Новгородской области — Положение о комитете культуры Новгородской области, утвержденное постановлением администрации Новгородской области от 16.07.2010 № 339;

— в Ямало-Ненецком автономном округе — БК РФ, Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.11.2010 № 120-ЗАО «Об окружном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

В Приморском крае Порядок утвержден в соответствии с постановлением администрации Приморского края от 02.06.2011 № 145-па «О нормативных затратах на оказание государственных услуг (выполнение работ) краевыми государственными бюджетными и автономными учреждениями и нормативных

затратах на содержание имущества краевых государственных бюджетных и автономных учреждений», а также с Планом мероприятий по реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2013 года, утвержденным постановлением администрации Приморского края от 23.03.2011 № 75-па «О повышении эффективности бюджетных расходов на период до 2013 года».

В 3 субъектах РФ в качестве основания принятия Порядка указаны другие нормативные правовые акты. Так, в г. Москве в качестве данного основания указаны Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», постановление Правительства Москвы от 07.12.2010 № 1050-ПП «О плане мероприятий по реализации в городе Москве Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ»; в Иркутской области — постановление Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»; в Ярославской области Порядок утвержден в целях реализации областной целевой программы «Реформирование региональных финансов Ярославской области» на 2008–2011 гг., утвержденной постановлением Правительства Ярославской области от 10.12.2008 № 629-п.

В соответствующих нормативных правовых актах республик Северная Осетия — Алания, Татарстан, а также Ивановской, Магаданской, Смоленской, Тверской и Ульяновской областей отсутствуют упоминания об основаниях принятия Порядка.

3.3. Сроки принятия Порядков в культуре

Работа по подготовке и принятию порядков велась в основном в 2011 г. (63% принятых Порядков), в котором наблюдалось два пика активности: II и IV кварталы (рис. 4). Можно

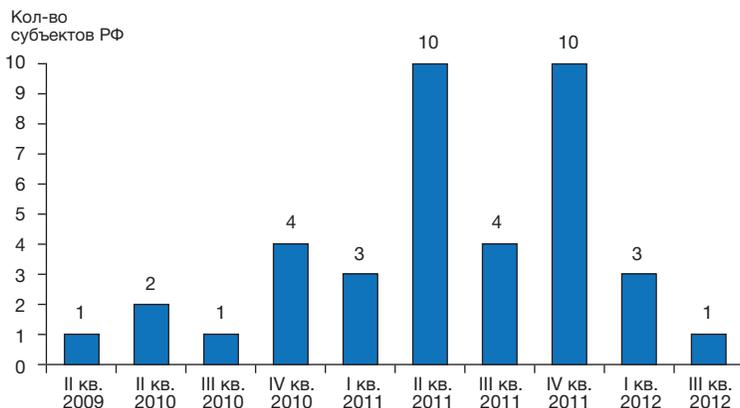


Рис. 4. Календарные сроки принятия нормативных правовых актов об утверждении Порядка

отметить также, что есть субъекты РФ, которые приняли отраслевые порядки только в феврале и сентябре 2012 г.

3.4. Сфера применения Порядков в культуре

В 22 субъектах РФ из 41 (53,7%) Порядок распространяется на государственные учреждения, учредителем которых является орган исполнительной власти в сфере культуры.

В других регионах действие Порядка распространяется на следующие организации:

- в 13 субъектах — на бюджетные и автономные учреждения (республики Башкортостан, Карелия, Северная Осетия — Алания, Чувашская Республика, Алтайский, Краснодарский, Приморский и Ставропольский края, Владимирская, Ивановская, Калужская, Нижегородская и Новгородская области);

- в 5 субъектах — на бюджетные учреждения (Республика Дагестан, Брянская, Магаданская и Самарская области, Ненецкий автономный округ, при этом в первых двух областях

есть автономные учреждения культуры, а в остальных регионах — нет);

— в Курганской области — на автономные учреждения (бюджетные учреждения культуры в области отсутствуют).

В 32 субъектах РФ из 41 (78%) Порядок распространяется и на работы. В том числе в следующих регионах:

— Ставропольском крае, где в рамках общего порядка утверждена отдельная Методика расчета объема расчетно-нормативных затрат на оказание государственных работ;

— Забайкальском крае, Волгоградской, Вологодской и Иркутской областях, где утверждены отдельные порядки по конкретным видам работ;

— г. Москве и Республике Алтай, где в Порядках введен отдельный пункт, в котором указано, что расчетно-нормативные затраты на выполнение работ определяются как сумма затрат по конкретным работам (видам работ) исходя из объемов и сложности выполняемых работ;

— Республике Коми, где сумма финансового обеспечения на выполнение конкретного вида работ определяется исходя из базовой стоимости выполнения данного вида работ. Базовая стоимость выполнения вида работ определяется исходя из фактических расходов на выполнение указанной работы в отчетном финансовом году с учетом корректирующих коэффициентов.

3.5. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) учреждениями культуры

В большинстве субъектов РФ утвержденные Порядки для услуг (27 из 41) соответствуют методическим рекомендациям, применяемым в соответствующем субъекте (табл. 3). При этом в некоторых регионах (например, в Республике Чувашия, Во-

логодской и Рязанской областях) в соответствии с Порядком для услуг в составе нормативных затрат на содержание недвижимого имущества выделяются затраты на проведение текущего ремонта объектов недвижимого имущества. В то время как методическими рекомендациями такие затраты не включаются в состав нормативных затрат на оказание услуг.

Таблица 3

Соответствие Порядков для услуг методическим рекомендациям, утвержденным в регионе

Всего	Соответствие порядков принятым в регионе методическим рекомендациям		
	Да	Нет	Методические рекомендации отсутствуют
41	27	7	7

Отсутствуют методические рекомендации в следующих регионах: республики Бурятия и Татарстан, Владимирская, Ивановская, Магаданская, Тверская и Ярославская области.

В 7 регионах Порядки для услуг противоречат методическим рекомендациям, действующим в соответствующих регионах: в расчет включены иные группы затрат или в других пропорциях.

Так, в г. Москве в соответствии с методическими рекомендациями все затраты, связанные с содержанием имущества, включая коммунальные услуги и содержание особо ценного движимого имущества, относятся к нормативным затратам на содержание имущества. В Порядке для услуг г. Москвы указанные расходы входят в состав расчета как нормативных затрат на оказание единицы государственной услуги, так и затрат на содержание имущества. При этом потребление тепловой энергии, электрической энергии, газа относится в равных

долях на затраты на оказание единицы государственной услуги и на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества. Такие виды расходов, как водоснабжение и водоотведение, а также расходы на содержание особо ценного движимого имущества относятся на затраты на оказание услуг в размере 20 и 30% соответственно.

В республиках Башкортостан и Карелия, а также Новгородской области в методических рекомендациях нормативные затраты на оказание единицы государственной услуги включают затраты:

- на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда;
- приобретение расходных материалов;
- коммунальные услуги и иные затраты, связанные с использованием имущества (за исключением затрат, относимых к нормативным затратам на содержание имущества);
- общехозяйственные нужды.

Кроме того, в расчет нормативных затрат на оказание единицы *i*-той государственной услуги не включены нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества.

В Порядке для услуг состав нормативных затрат отличается от методических рекомендаций и содержит затраты:

- непосредственно связанные с оказанием *i*-той государственной услуги;
- на общехозяйственные нужды.

При этом в состав нормативных затрат на общехозяйственные нужды включены нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества.

Необходимо также отметить, что в методических рекомендациях определены иные пропорции отнесения затрат на коммунальные услуги к нормативным затратам на оказание государственной услуги, чем в региональных Порядках для услуг.

В Приморском крае методическими рекомендациями утвержден состав нормативных затрат на оказание государственной услуги (выполнение работы), аналогичный утвержденным в указанных выше субъектах РФ. Однако в соответствии с Порядком для услуг в расчет нормативных затрат на оказание государственной услуги (выполнение работы) не входят нормативные затраты на коммунальные услуги и общехозяйственные нужды.

В методических рекомендациях Волгоградской области при определении нормативных затрат на оказание государственной услуги в состав нормативных затрат на общехозяйственные нужды включены нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества, включая большую часть нормативных затрат на коммунальные услуги (за исключением 90% на потребление электрической энергии и 50% на потребление тепловой энергии, относимых к нормативным затратам на имущество). В то время как в Порядке реализован принципиально иной подход, при котором затраты на содержание объектов недвижимого имущества и на коммунальные услуги учитываются в большей степени не в нормативных затратах на услуги, а в нормативных затратах на содержание имущества (соответствие методическим рекомендациям обеспечено только по затратам на потребление электрической и тепловой энергии).

В Порядке для услуг Калужской области выявлены следующие несоответствия методическим рекомендациям данного региона:

- установлены коэффициенты для нормативных затрат на холодное водоснабжение и водоотведение, горячее водоснабжение, отопление и электроснабжение;
- не включены нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества.

Кроме того, Порядком для услуг Калужской области предусмотрен расчет нормативных затрат на реализацию основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования для очной и заочной форм обучения, что может противоречить нормативным правовым актам по расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг в сфере образования данного региона.

Отметим, что в некоторых регионах методическими рекомендациями по определению нормативных затрат на оказание государственных услуг предусматривается возможность исполнительного органа государственной власти определять порядок перехода от установления нормативных затрат отдельно по каждому учреждению (индивидуальных нормативов затрат) к установлению указанных затрат в среднем по группе учреждений и (или) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, однако такой порядок в сфере культуры не утвержден ни в одном субъекте РФ. Только в проекте приказа Министерства культуры Республики Башкортостан указано, что «значения нормативных затрат на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, а также на последующие годы рассчитываются по группам государственных учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, определяемых по решению Министерства культуры Республики Башкортостан», и в Республике Карелия в Порядке, утвержденном приказом Министерства культуры Республики Карелия от 09.12.2011 № 594, также указано: «Нормативные затраты на очередной финансовый год рассчитываются и утверждаются для каждого Учреждения индивидуально. ... Нормативные затраты на последующие годы могут рассчитываться по группам учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, определяемых приказом Министерства культуры Республики Карелия».

Большинство субъектов РФ применяет индивидуальные нормативы⁵ (табл. 4), рассчитанные на основе фактических расходов (сметы) соответствующего учреждения культуры (18 регионов из 41, где утверждены порядки), или индивидуальные нормативы, рассчитанные на основе фактических расходов по отдельным элементам затрат, входящих в норматив (16 регионов).

В 2 субъектах РФ (Республика Татарстан и Ивановская область) применяются индивидуальные нормативы, полностью определяемые на основе формулы. В 5 субъектах приняты индивидуальные нормативы, фиксированные по абсолютной величине. При этом в Республике Татарстан наряду с принятыми нормативами, фиксированными по абсолютной величине, утверждено Положение о порядке расчета нормативов финансирования организации, постановки и показа спектаклей, других публичных представлений и предоставления сопутствующих услуг в драматических театрах и театрах кукол Республики Татарстан (постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22.06.2009 № 416), в котором применяются индивидуальные нормативы, определяемые на основе формулы (полностью расчетные нормативы).

Необходимо также выделить 4 региона, где исполнительные органы государственной власти в сфере культуры утвердили порядки, в которых предусмотрена вариативность применения модели расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг. Так, в Республике Алтай в принятом порядке (приказ Министерства культуры Республики Алтай от 10.08.2010 № 154) указано, что по решению главного распорядителя средств бюджета нормативные затраты на оказание единицы государственной услуги могут определяться:

⁵ Нормативные затраты рассчитываются индивидуально для каждого учреждения.

Таблица 4

Модели расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг, применяемые в субъектах РФ*

Фиксированные по абсолютной величине	Индивидуальные нормативные затраты				Прочие
	Расчитанные на основе фактических расходов, сметы	Расчитанные на основе фактических расходов по отдельным элементам	Расчитанные на основе формулы	Прочие	
г. Санкт-Петербург	г. Москва	Московская область	Республика Татарстан	Республика Алтай	Республика Алтай
Республика Калмыкия	Республика Башкортостан	Республика Адыгея	Ивановская область	Ставропольский край	Ставропольский край
Республика Татарстан	Республика Дагестан	Республика Бурятия		Брянская область	Брянская область
Чеченская Республика	Республика Северная Осетия — Алания	Республика Карелия		Смоленская область	Смоленская область
Тамбовская область	Чувашская Республика	Республика Коми		Ульяновская область	Ульяновская область
	Забайкальский край	Алтайский край			
	Костромская область	Красноярский край			
	Краснодарский край	Калужская область			

Приморский край	Магаданская область		
Владимирская область	Нижегородская область		
Волгоградская область	Омская область		
Вологодская область	Самарская область		
Иркутская область	Свердловская область		
Курганская область	Томская область		
Новгородская область	Ярославская область		
Рязанская область	Ненецкий АО		
Тверская область			
Ямало-Ненецкий АО			

* Общее количество регионов — 46, так как в таблице рассматриваются все субъекты РФ, имеющие Порядок для услуг в культуре, в том числе 4 региона, где утверждены нормативные затраты, фиксированные по абсолютной величине, Республика Татарстан учтена в таблице дважды (в числе 5 и 2 регионов), так как помимо утвержденных нормативных затрат, фиксированных по абсолютной величине, в ней также утвержден порядок расчета нормативных затрат для театров.

- 1) отдельно по каждому государственному бюджетному учреждению;
- 2) по группе государственных учреждений;
- 3) с использованием корректирующих коэффициентов.

В Ставропольском крае также значения нормативных затрат на оказание государственных услуг могут устанавливаться «отдельно по каждому учреждению или по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждений» (приказ Министерства культуры Ставропольского края от 30.12.2011 № 852).

В Ульяновской области по решению Министерства искусства и культурной политики нормативные затраты на оказание государственных услуг определяются:

- 1) индивидуально по каждому учреждению;
- 2) в среднем по группе учреждений;
- 3) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждений.

Отдельно следует отметить Смоленскую область, где в Порядке для услуг (приказ Департамента по культуре от 30.12.2011 № 230) предусмотрен состав нормативных затрат, но не указан порядок их определения, что делает невозможным отнесение региона к той или иной группе.

В соответствии с Порядками для услуг 6 регионов (республики Коми, Татарстан, Чувашская Республика, г. Москва, Ивановская и Ярославская области) нормативные затраты рассчитываются с использованием корректирующих коэффициентов, определяемых исполнительным органом власти в сфере культуры (в Республике Татарстан — Кабинетом министров Республики Татарстан). Можно отметить следующие особенности Порядков в каждом из названных регионов.

В Ивановской области коэффициенты дифференциации отражают объективные факторы дифференциации уровня

затрат на оказание государственной услуги разными бюджетными, автономными учреждениями Ивановской области и определяются по установленной ГРБС формуле либо на основе заданного ГРБС перечня возможных значений коэффициента и условий для установления каждого из значений.

В Ярославской области поправочный коэффициент применяется исходя из фактической потребности для обеспечения выполнения государственного задания, с учетом социальных и экономических условий.

В Республике Татарстан применяется коэффициент, используемый для определения объема предоставляемой учреждению субсидии, учитывающий вид театра. Например, коэффициент, применяемый к расходам театров на обеспечение гастрольной деятельности, принимается равным 1 для драматических театров, 0,4 — для театров кукол. При этом в Республике Татарстан существует еще и поправочный коэффициент к нормативу финансовых затрат на создание новых спектаклей, других представлений. Данный коэффициент рассчитывается как отношение расходов на создание новых спектаклей, других представлений к нормативу финансовых затрат на создание новых спектаклей, других представлений.

В Чувашской Республике коэффициент увеличения (уменьшения) объема субсидий на оказание (выполнение) государственной услуги (работы) определяется в зависимости от качества ее оказания (выполнения).

В Республике Коми при определении суммы финансового обеспечения на выполнение каждого вида работ используется коэффициент специфики и коэффициент масштабности, при этом:

— коэффициент специфики отражает изменение стоимости выполнения работы относительно базовой стоимости и определяется на основе экспертных оценок в зависимости от специфических особенностей деятельности учреждений

культуры и числа задач в рамках планируемой работы каждого вида в очередном финансовом году для каждого учреждения, на которое возлагается выполнение данного вида работ;

— коэффициент масштабности учитывает приоритеты развития отрасли, ширину и крупномасштабность выполняемых работ и используется в случае отсутствия у работы каждого вида показателя объема и позволяет учитывать расширение плана работ в очередном финансовом году по сравнению с планом учреждения, по которому установлена базовая стоимость.

В Москве при расчете объема субсидии на выполнение государственного задания учитываются суммарные показатели расчетно-нормативных затрат на оказание государственной услуги и расчетно-нормативных затрат на выполнение каждого вида работ, а также расходы на содержание имущества за исключением планируемых годовых поступлений в виде оплаты потребителями государственных услуг. В свою очередь, каждая из этих составляющих определяется с учетом первоначально рассчитанного корректирующего коэффициента. При этом первоначально рассчитанный корректирующий коэффициент к нормативу финансового обеспечения оказания государственной услуги для конкретного учреждения рассчитывается как отношение общего объема затрат данного учреждения на единицу услуги к нормативу финансового обеспечения оказания этой услуги.

Таким образом, применяемые в субъектах РФ модели расчета нормативных затрат, определенные в составе Порядков для услуг, можно поделить на следующие группы:

- 1) нормативные затраты, фиксированные по абсолютной величине;
- 2) нормативные затраты, рассчитанные по методике на основе:

- а) фактических (плановых) затрат (по смете)⁶;
- б) фактических затрат по отдельным элементам нормативных затрат;
- в) формул (нормативные затраты, полностью рассчитываемые на основе формул).

Информация о применяемых в субъектах РФ моделях расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг представлена в табл. 5.

Таблица 5

Модели расчета нормативных затрат и распределение по ним субъектов РФ*

Нормативные затраты в зависимости от числа учреждений, на которые они распространяются	Нормативные затраты в зависимости от порядка их расчета				
	Фиксированные по абсолютной величине	На основе методики, формулы			
		На основе фактических расходов, сметы	Смешанные: отдельные элементы на основе фактических расходов, от-дельные — на основе методики, формулы	Полностью расчетные (на основе методики, формулы)	
Индивидуальные	5	18	16		2
Групповые	0	0	0		0
Единые	0	0	0		0
Прочие			5		

* Общее количество регионов — 46, так как в таблице рассматриваются все субъекты РФ, имеющие Порядки для услуг в культуре, в том числе 4 региона, где утверждены нормативные затраты, фиксированные по абсолютной величине, Республика Татарстан учтена в таблице дважды (в числе 5 и 2 регионов), так как помимо утвержденных нормативных затрат, фиксированных по абсолютной величине, в ней также утвержден порядок расчета нормативных затрат для театров.

⁶ Включая индексированные по единому критерию фактические расходы.

Отметим, что в любой из представленных моделей (за исключением первой) при расчете нормативных затрат могут применяться корректирующие коэффициенты. Сегодня они используются в 6 субъектах РФ из 41, которые представлены по два в каждой из трех выделенных моделей, предусматривающих свою методику расчета.

3.6. Порядок расчета нормативных затрат на содержание имущества учреждений культуры

Проанализируем утвержденные Порядки для имущества на предмет их соответствия утвержденным в регионе методическим рекомендациям по расчету нормативных затрат на содержание имущества.

В 25 субъектах РФ из 38 такие порядки соответствуют утвержденным в регионе методическим рекомендациям, а в 6 — нет (г. Москва, республики Башкортостан и Карелия, Приморский край, Волгоградская и Новгородская области). Соответствующие данные приведены в табл. 6.

Таблица 6

Соответствие Порядков для имущества методическим рекомендациям, утвержденным в регионе

Всего	Соответствие порядков принятым в регионе методическим рекомендациям		
	Да	Нет	Методические рекомендации отсутствуют
38	25	6	7

Так, в г. Москве в соответствии с методическими рекомендациями затраты на коммунальные услуги и содержание особо ценного движимого имущества полностью относятся к нормативным затратам на содержание имущества, а в Поряд-

ке для имущества указанные затраты распределяются между нормативными затратами на услугу и на содержание имущества. Для расчета нормативных затрат на содержание имущества Департаментом культуры г. Москвы введены следующие коэффициенты:

- потребление тепловой энергии — в размере 50%;
- водоснабжение и водоотведение — в размере 20%;
- потребление электрической энергии — в размере 50%;
- потребление газа — в размере 50%;
- содержание особо ценного движимого имущества из КОСГУ 225 — в размере 30%.

Порядок для имущества, принятый в республиках Башкортостан и Карелия, а также в Новгородской области, не соответствует принятым в указанных регионах методическим рекомендациям, но соответствует федеральным методическим рекомендациям. Согласно методическим рекомендациям в составе затрат на содержание имущества учитываются:

- расчетные затраты на содержание объектов недвижимого имущества, закрепленного за государственными учреждениями, а также недвижимого имущества, находящегося у государственных учреждений на основе договоров аренды или безвозмездного пользования (частично);

- затраты на содержание движимого имущества (в соответствии с принятыми коэффициентами);

- уплата налога на имущество и земельного налога.

В соответствии с региональными порядками и федеральными методическими рекомендациями к нормативным затратам на содержание имущества относят:

- нормативные затраты на теплоснабжение — 50%;
- нормативные затраты на электроснабжение — 10%;
- затраты на уплату налогов.

В Приморском крае в соответствии с Порядком для имущества при расчете нормативных затрат на содержание имущества учитываются затраты:

- на потребление тепловой энергии (100% от общего объема данных затрат);
- потребление электрической энергии (100% от общего объема данных затрат);
- уплату налогов, в качестве объектов налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки;
- общехозяйственные нужды (в том числе нормативные затраты на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества, приобретение услуг связи и транспортных услуг).

В то же время в соответствии с методическими рекомендациями Приморского края нормативные затраты на содержание имущества включают нормативные затраты:

- на содержание объектов недвижимого имущества, включая расходы на их текущий ремонт, коммунальные услуги и общехозяйственные нужды, не включенные в расчет нормативных затрат на оказание государственных услуг;
- на содержание особо ценного движимого имущества;
- на уплату налогов, в качестве объектов налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Таким образом, в Порядке для имущества Приморского края применяется отличающаяся от приведенной в методических рекомендациях группировка затрат, учитываемых при расчете нормативных затрат на содержание имущества. При этом в соответствии с этим порядком затраты на приобретение услуг связи и транспортных услуг учитываются при расчете нормативных затрат на содержание имущества, а в соответствии с методическими рекомендациями — при расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг. Кроме того, в Порядке для имущества Приморского края учтены не

все виды затрат на коммунальные услуги, например, не учтены затраты на водоснабжение и водоотведение.

В Волгоградской области в соответствии с Порядком для имущества, в отличие от методических рекомендаций, при расчете нормативных затрат на содержание имущества дополнительно учитываются затраты на холодное водоснабжение, водоотведение и горячее водоснабжение, а также на содержание недвижимого имущества.

В 7 субъектах РФ (республики Бурятия и Татарстан, Владимирская, Ивановская, Магаданская, Тверская и Ярославская области) методические рекомендации отсутствуют.

В Калужской области в методических рекомендациях отсутствует методика расчета нормативных затрат на содержание имущества. Если сравнивать методику, определенную в Порядке для имущества Калужской области, с федеральными методическими рекомендациями, то можно отметить их несоответствие, причина которого заключается в отнесении затрат на содержание объектов недвижимого имущества на нормативные затраты на содержание имущества, а не на оказание услуг.

Кроме того, в Калужской области порядки расчета нормативных затрат на оказание услуг и нормативных затрат на содержание имущества не согласованы между собой. Затраты на холодное и горячее водоснабжение и на электроснабжение, включенные в состав коммунальных услуг, учитываются при расчете нормативных затрат на оказание услуг с коэффициентом 0,7. Однако при расчете нормативных затрат на содержание имущества затраты на холодное и горячее водоснабжение не учитываются, а затраты на электрическую энергию учитываются с коэффициентом 0,1 (потери 20% затрат на электрическую энергию).

В результате проведенного анализа можно выделить три способа (модели) определения нормативных затрат на содержание имущества.

1. Затраты на содержание имущества не включаются в «стоимость» услуг (работ), а рассчитываются отдельно. Данный способ применяется в 6 регионах из 38 исследуемых: Республике Татарстан, Забайкальском и Приморском краях, Брянской, Омской и Самарской областях.

2. Часть затрат на содержание имущества включается в стоимость услуги, т.е. затраты на содержание имущества в определенной пропорции распределяются между нормативными затратами на оказание государственных услуг и нормативными затратами на содержание имущества. При этом отметим, что указанные затраты в какой-то мере зависят от объема услуги. Данный способ применяется в 81,6% исследуемых регионов.

3. Включение всех затрат в нормативные затраты на услугу. Из всех субъектов РФ, в которых утверждены Порядки, данный способ применяется только в Тверской области, где все затраты, в том числе затраты на содержание имущества (отнесенные к затратам на общехозяйственные нужды), учитываются в составе нормативных затрат на услугу. Заметим, что именно этот способ в большей степени, чем остальные, стимулирует конкуренцию за бюджетные средства, приводя к равноправию всех поставщиков услуг (государственные учреждения, частные коммерческие и некоммерческие организации).

4. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений образования

4.1. Общая характеристика актов, определяющих Порядок в образовании

В ходе проведения мониторинга принятия нормативных правовых актов, регулирующих порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) (далее — Порядок для услуг) в сфере профессионального образования (далее — образование) была изучена нормативно-правовая база 83 субъектов РФ. Данные о наличии действующих нормативных правовых актов, определяющих нормативные затраты в образовании, получены только по 57 регионам (68,7% от их общего числа). В том числе в 2 регионах (Тюменская и Ульяновская области) тексты утвержденных Порядков для услуг не размещены в открытом доступе. В 9 субъектах РФ (республики Алтай, Бурятия, Калмыкия и Татарстан, Ставропольский край, г. Санкт-Петербург, Калужская, Магаданская¹ и

¹ В Магаданской области действует постановление администрации от 11.08.2011 № 571-па «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание областными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ)», которое устанавливает единые подходы определения нормативных затрат для всех государственных учреждений. Нормативы, которые учитывают специфику учреждений НПО и покрывают их текущие расходы, утверждены нормативным правовым актом более высокого уровня — Законом Магаданской области от 23.12.2005 № 651-ОЗ «Об установлении нормативов финансового обеспечения образовательной

Новосибирская области) приняты нормативные правовые акты об утверждении нормативов финансовых затрат, фиксированных по абсолютной величине (не содержат Порядков расчета). Эти 11 регионов были исключены из рассмотрения. Таким образом, исследовались Порядки для услуг 46 субъектов РФ, что составляет 55,4% от общего числа регионов России.

В трех регионах помимо Порядка тем же нормативным правовым актом утверждены значения нормативов, фиксированные по абсолютной величине. Такой подход, при котором в составе одного акта приводится Порядок и результаты расчетов в соответствии с ним, является наиболее эффективным с точки зрения обеспечения прозрачности и эффективности применения нормативов на практике.

В результате изучения утвержденных порядков расчета нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений (далее — Порядок для имущества) в сфере образования выявлено, что не все регионы, утвердившие Порядок для услуг, также имеют Порядок для имущества. В семи регионах (Республика Северная Осетия — Алания, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа, Архангельская, Кемеровская, Кировская и Московская области) Порядок для услуг в сфере образования утвержден, а Порядок для имущества — нет.

Таким образом, Порядок для имущества принят в 39 субъектах РФ из 83 (47,0%). Кроме того, в 3 субъектах РФ (республики Калмыкия и Татарстан², Новосибирская область) утверждены нормативные затраты в форме нормативов, фиксированных по абсолютной величине. Порядки для имущества названных 3 субъектов далее не рассматриваются.

деятельности учреждений начального профессионального образования Магаданской области».

² В Республике Татарстан также утверждены поправочные коэффициенты к базовым нормативам содержания имущества учреждений.

Порядки для имущества и Порядки для услуг, как правило, утверждены в составе одного нормативного правового акта. Так, например, в Республике Коми Порядок для имущества определен в составе приказа Министерства образования от 30.06.2011 № 226 «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг (работ) государственными учреждениями Республики Коми, функции учредителя которых осуществляет Министерство образования Республики Коми», в названии которого, однако, не содержится указаний на то, что он регулирует правила расчета нормативных затрат на содержание имущества.

Большую часть Порядков (в 41 субъекте РФ) утвердили органы исполнительной власти в сфере образования соответствующего региона в форме своих приказов (распоряжений). Исключением стали 5 субъектов РФ, в которых Порядки утверждены:

1) законодательным (представительным) органом государственной власти — в Архангельской области, где Архангельским областным Собранием депутатов принят Закон от 19.11.2010 № 231-17-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные областные законы в сфере образования», содержащий Порядок расчета финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений НПО и СПО Архангельской области, осуществляемой в рамках выполнения ими государственного задания, включая Порядок для услуг и Порядок для имущества;

2) высшим органом исполнительной власти — в трех регионах: Чукотском автономном округе, Астраханской и Кировской областях;

3) коллегией администрации — в Кемеровской области.

Обратим особое внимание на те регионы, где в состав нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, включены затраты, направ-

ленные на выполнение образовательными учреждениями публичных обязательств. К таким затратам в Кемеровской, Курской и Нижегородской областях относятся затраты на социальные выплаты, стипендии студентам. В Удмуртской Республике, Иркутской и Костромской областях — затраты на оплату услуг по организации питания и затраты на материальное обеспечение обучающихся. В Алтайском и Краснодарском краях, Калининградской области — затраты на материальное обеспечение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа. Необходимо отметить, что включение в нормативные затраты на оказание государственных услуг расходов по исполнению публичных обязательств может привести к неоднозначным последствиям. С одной стороны, уменьшается объем отчетности учреждений, а с другой — под предлогом снижения рисков несвоевременной и неполной выплаты по исполнению образовательным учреждением публичных обязательств учредитель может устанавливать дополнительные формы контроля (не предусмотренные законодательством), снижая тем самым уровень самостоятельности учреждений.

На региональном уровне в основном приняты единые подходы к расчетам нормативных затрат для разных учреждений образования, аналогично тому как это сделано Минобрнауки России для федеральных учреждений. Однако некоторые регионы определили разные подходы для расчета нормативных затрат в зависимости от вида, типа организации образования, а также для различных услуг. К их числу относятся Республика Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ, Алтайский край, Владимирская, Калининградская, Ленинградская, Свердловская, Тамбовская и Ярославская области. Так, в Алтайском крае принят Порядок для услуг по определению нормативных затрат на оказание следующих государственных услуг: «Реализация основных профессиональных образова-

тельных программ начального профессионального образования», «Реализация программ профессиональной подготовки», «Реализация основных профессиональных программ среднего профессионального образования». В Брянской области Порядок для услуг принят отдельно для бюджетных и казенных учреждений.

4.2. Основания для принятия актов, определяющих Порядок в образовании

В ходе анализа оснований для принятия региональных Порядков в сфере профессионального образования 46 субъектов РФ выявлено следующее.

1. В большинстве субъектов РФ (33 региона, или 71,7%) Порядки утверждены в соответствии с нормативным правовым актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ об утверждении порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) для государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания. В отдельных регионах дополнительно к названному акту в качестве основания указываются:

— методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений — в 12 регионах (Алтайский и Красноярский края, Калининградская, Костромская, Курская, Московская, Пензенская, Рязанская, Свердловская, Томская, Тульская и Челябинская области);

— Закон № 83-ФЗ — в Липецкой и Магаданской областях;
— БК РФ и постановление губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 07.07.2006 № 93 «О программе проведения административной реформы в

Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» — в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

2. В 4 субъектах РФ (республики Северная Осетия — Алания и Саха (Якутия), г. Москва, Смоленская область) Порядок утвержден в целях реализации Закона № 83-ФЗ. В г. Москве помимо этого основанием является пункт 23 приложения к постановлению Правительства Москвы от 07.12.2010 № 1050-ПП «О Плане мероприятий по реализации в городе Москве Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ».

3. В 3 субъектах РФ (Республика Коми, Владимирская и Тамбовская области) в качестве основания принятия Порядка указаны региональные Методические рекомендации по расчету нормативных затрат, а также:

— Закон Владимирской области от 29.11.2010 № 111-ОЗ «Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения областных государственных бюджетных и казенных учреждений Владимирской области в переходный период» — во Владимирской области;

— приказ управления образования и науки Тамбовской области от 01.07.2011 № 1602 «Об утверждении ведомственного Перечня государственных услуг (работ) оказываемых (выполняемых) находящимся в ведении управления образования и науки области областными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» — в Тамбовской области.

4. В 2 субъектах РФ основанием принятия Порядка стали статьи БК РФ (Иркутская и Кировская области).

5. В 2 субъектах РФ Порядок утвержден в соответствии с Законом Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», а также:

— в Кемеровской области — в соответствии с Законом Кемеровской области от 28.12.2000 № 110-ОЗ «Об образовании в Кемеровской области»;

— в Чукотском автономном округе — в соответствии с постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 25.06.2007 № 86 «О проведении эксперимента по организации управления образованием на основе создания образовательного округа на территории Чукотского автономного округа».

6. В 2 субъектах РФ (Астраханская и Сахалинская области) основания для принятия Порядка не указаны.

4.3. Сроки принятия Порядков в образовании

Отметим некоторые тенденции, характерные для календарных сроков принятия региональных нормативных правовых актов, определяющих Порядок в образовании (рис. 5).

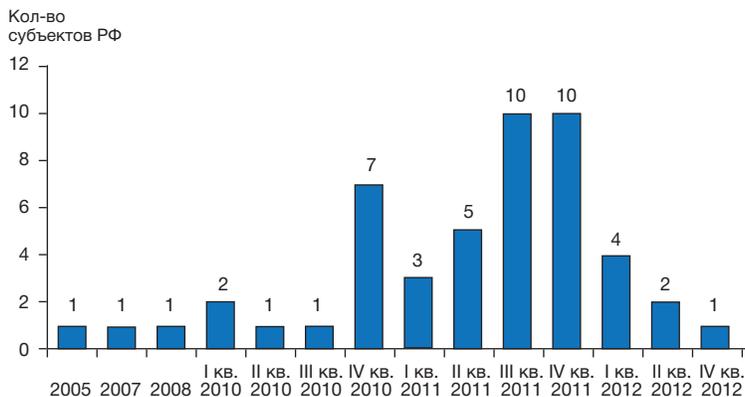


Рис. 5. Календарные сроки принятия нормативных правовых актов об утверждении Порядка*

* На графике приведены 49 субъектов РФ, в том числе 46 регионов, имеющих Порядки в образовании, и 3 региона, утвердивших нормативные затраты в форме норматива, фиксированного по абсолютной величине, на неограниченный срок действия.

Во-первых, утверждение нормативных правовых актов, определяющих Порядок в образовании, началось задолго до принятия Закона № 83-ФЗ.

Во-вторых, сроки принятия нормативных правовых актов у преобладающей части субъектов РФ (35, или 71,4%) относятся к периоду с IV квартала 2010 г. по IV квартал 2011 г. (пики активности приходятся на III и IV кварталы 2011 г.).

В-третьих, процесс разработки и принятия нормативных правовых актов в субъектах РФ не завершился в 2012 г. в связи с окончанием переходного периода для вступления в силу положений Закона № 83-ФЗ (в 2012 г. принято семь Порядков, в том числе в IV квартале утвержден Порядок в Томской области).

4.4. Сфера применения Порядков в образовании

В результате проведенного анализа было выявлено, что Порядок распространяется:

1) в 24 из 46 субъектов (52,2%) — на государственные учреждения, находящиеся в ведении органа исполнительной власти в сфере образования;

2) 17 субъектах (37,0%) — на государственные бюджетные и автономные учреждения;

3) 2 субъектах (4,3%) — на государственные бюджетные учреждения (Республика Мордовия и Курская область), при этом в обоих субъектах РФ функционируют автономные учреждения профессионального образования;

4) 2 субъектах (4,3%) — на государственные бюджетные и казенные учреждения (Брянская и Владимирская области), в этих регионах также функционируют автономные учреждения профессионального образования;

5) Чукотском автономном округе — на государственные и муниципальные учреждения (казенные, бюджетные и автономные).

Отдельно следует отметить, что в 21 субъекте РФ из 46 (45,7%) утвержденные Порядки распространяются также на определение (расчет) нормативных затрат на выполнение работ. Так, в Мурманской области приказом от 28.07.2011 № 1489 Министерства образования и науки «О Порядке определения нормативных затрат на оказание государственных услуг государственными областными учреждениями и нормативных затрат на содержание имущества государственных областных учреждений и Порядке определения нормативных затрат на выполнение государственных работ и нормативных затрат на содержание имущества государственных областных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Мурманской области» утверждены соответственно два Порядка расчета.

В Томской области приказом Департамента среднего профессионального и начального профессионального образования от 28.12.2012 № 479 «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ) и нормативных затрат на содержание имущества образовательных государственных учреждений, в отношении которых Департамент среднего профессионального и начального профессионального образования Томской области выполняет функции и полномочия учредителя» кроме Порядка для услуг также утверждена Методика расчета затрат на выполнение государственных работ. Аналогичные методики расчетов нормативных затрат на выполнение работ утверждены в Порядках Ямало-Ненецкого автономного округа и Брянской области.

В 4 субъектах РФ (Республика Саха (Якутия), Костромская, Курская и Ленинградская области) Порядки для услуг, несмотря на отсутствие в названии нормативного правового акта упоминания о работах, устанавливают необходимость учета затрат, связанных с выполнением работ, в составе нор-

мативных затрат учреждений. При этом в тексте Порядка отсутствуют правила, по которым должны определяться нормативные затраты, связанные с выполнением работ.

4.5. Порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) учреждениями образования

С точки зрения соответствия принятых Порядков для услуг в сфере образования региональным методическим рекомендациям субъектов РФ (данные представлены в табл. 7) отметим следующее.

Таблица 7

Соответствие Порядков для услуг методическим рекомендациям, утвержденным в регионе

Всего	Соответствие порядков принятым в регионе методическим рекомендациям		
	Да	Нет	Методические рекомендации отсутствуют
46	30	12	4

В 30 из 46 субъектов РФ Порядки для услуг утверждены в соответствии с принятыми региональными методическими рекомендациями.

Порядки для услуг в 12 субъектах РФ (Ханты-Мансийский автономный округ, Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Кемеровская, Костромская, Курская, Липецкая, Свердловская, Смоленская и Омская области) не соответствуют региональным методическим рекомендациям, и это вызвано тем, что часть нормативных затрат на общеобразовательные нужды (затраты на содержание объектов недви-

жимого имущества и содержания особо ценного движимого имущества) не включены в расчет на оказание государственной услуги или не соответствуют долевному участию в расчете нормативных затрат на коммунальные услуги.

В 4 субъектах РФ (Республика Марий Эл, Кировская, Тверская и Ярославская области) сделать заключение по рассматриваемой проблеме не представляется возможным из-за отсутствия в открытом доступе региональных методических рекомендаций.

Значительная часть субъектов РФ (27 из 55, или 49,1%) применяет индивидуальные нормативы, рассчитанные на основе фактических расходов по отдельным видам затрат. Отчетные данные о фактических расходах наиболее часто используются при определении нормативных затрат, связанных с потреблением коммунальных услуг. Например, в Костромской, Липецкой, Московской и Рязанской областях для определения нормативных затрат на электроэнергию используются данные о фактических расходах на потребление энергоресурсов в отчетном году. В Волгоградской области на основе отчетных данных о фактических расходах устанавливаются нормативные затраты на приобретение материальных запасов. В Республике Саха (Якутия) нормативные затраты на приобретение услуг связи и транспортных услуг принимаются на уровне фактических расходов в отчетном году.

В принятом Министерством образования Московской области Порядке для услуг нормативные затраты на предоставление одноименной единицы государственной услуги могут определяться:

- 1) отдельно по каждому учреждению;
- 2) отдельно по каждой группе учреждений (т.е. для однотипных учреждений рассчитывается единый норматив);
- 3) с использованием корректирующих коэффициентов (понижающих или повышающих с учетом особенностей учрежде-

ний (например, места нахождения, обеспеченности учреждения инженерной инфраструктурой, типа учреждения, соответствия определенным категориям по качеству услуг и т.п.).

В республиках Северная Осетия — Алания и Саха (Якутия) в Порядке для услуг прописан аналогичный способ определения нормативных затрат. При этом Министерство образования Республики Саха (Якутия) вправе ввести порядок перехода от установления нормативных затрат отдельно по каждому учреждению к установлению указанных затрат в среднем по группе учреждений и (или) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов.

В Порядке Краснодарского края нормативные затраты на оказание государственных услуг и нормативные затраты на содержание имущества учреждений определяются:

1) отдельно по каждому учреждению при невозможности включения учреждений в группу по причине применения различных систем оплаты труда, отсутствия в группе аналогичных учреждений, существенных различий в материальной базе;

2) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждения, в том числе:

— уровень образовательной программы — коэффициент профиля обучения;

— повышенную заработную плату специалистам за работу в сельской местности, за специфику работы педагогическим и другим работникам в отдельных учреждениях — коэффициент заработной платы;

— различия в экономически обоснованных тарифах по оплате коммунальных услуг и вида отопления — коэффициент коммунальных услуг;

— наличие объектов инфраструктуры (столовая, общежитие) — коэффициент инфраструктуры;

— выравнивание финансового обеспечения выполнения государственного задания на переходный период — коэффициент выравнивания.

В Порядках для услуг 2 субъектов РФ (Республика Коми и Сахалинская область) нормативные затраты определяются:

- 1) отдельно по каждому учреждению;
- 2) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждений и объективные условия предоставления государственных услуг (работ).

Порядки для услуг предусматривают определение нормативных затрат с использованием обоих вариантов расчета. Таким образом, исходя из специфики, вида или типа образовательных учреждений нормативные затраты могут определяться по группе учреждений, а в случае необходимости — индивидуально по каждому учреждению.

Нормативные затраты в форме нормативов, фиксированных по абсолютной величине, утверждены в 12 субъектах РФ, при этом в трех из них в составе того же акта имеется Порядок для услуг. В 9 субъектах РФ утверждены только нормативы, в том числе: индивидуальные — в 7 регионах, групповые³ — в Ставропольском крае, единые⁴ — в г. Санкт-Петербурге.

В 9 субъектах РФ (16,4%) утверждены индивидуальные нормативы на основе фактических расходов, сметы.

В 9 субъектах (16,4%) нормативные затраты определяются на основе формул, в том числе в 7 субъектах они являются индивидуальными, а в Чукотском автономном округе и Брянской области — групповыми.

³ Нормативные затраты определяются по группе учреждений (с использованием корректирующих коэффициентов).

⁴ Нормативные затраты определяются как единый норматив для всех учреждений (с использованием корректирующих коэффициентов).

В настоящее время для корректировки полученных нормативных затрат в 9 субъектах РФ применяются поправочные коэффициенты. Они могут вводиться при любой модели расчета нормативных затрат. Применяемые поправочные коэффициенты, влияющие на объем субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, учитывают как объективные, так и субъективные факторы.

Так, в Брянской области Порядком для услуг предусмотрено определение расчетно-нормативных затрат на оказание единицы государственной услуги областного бюджетного и казенного учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих тип учреждения (монопрофильное/многопрофильное) и категорию, к которой относится соответствующее учреждение.

Во Владимирской области корректирующие (понижающие или повышающие) коэффициенты используются для учета различий в размерах затрат на оказание одной и той же услуги в однотипных учреждениях и учитывают объективные особенности функционирования учреждений: малокомплектность учреждения (менее 150 учащихся); территориальную расположенность; инфраструктурные элементы; специфику реализуемых программ; контингент обучающихся (дети с ограниченными возможностями здоровья).

В Архангельской области стандартная (базовая) стоимость педагогической услуги в государственном образовательном учреждении начального профессионального и среднего профессионального образования в расчете на одного обучающегося в год определяется с учетом следующих коэффициентов: удорожания стоимости педагогической услуги в зависимости от профиля обучения, года обучения студента, вида учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования.

В Смоленской области корректирующие коэффициенты установлены дискретно для интервалов отклонения смет от нормативов (например, при превышении сметы над нормативом на 50% и более поправочный коэффициент принимается равным 1,5).

В Алтайском крае и Астраханской области нормативные затраты на оплату труда рассчитываются с учетом коэффициентов оплаты труда педагогических работников, например, коэффициента на повышение квалификационной категории.

В Тамбовской области при определении нормативных затрат применяются корректирующие (понижающие или повышающие) коэффициенты, учитывающие следующие особенности функционирования учреждения: территориальную расположенность (в сельской местности, рабочих поселках); инфраструктурные элементы (загородные лагеря, социальные гостиницы, службы постинтернатного сопровождения, службы по работе с детьми группы риска, службы сопровождения замещающих семей).

Порядок для услуг Забайкальского края предусматривает установление корректирующих коэффициентов для однородной группы государственных учреждений и группы однотипных государственных услуг (работ). Они могут быть установлены по следующим признакам:

- отдельно для сельской и городской местности;
- диапазону среднегодового планового контингента (при наличии);
- участию в приоритетном национальном проекте «Образование»;
- участию в мероприятиях долгосрочных целевых программ;
- участию в организации и проведении мероприятий в области образования (олимпиады, конкурсы, смотры, проч.);

— участию в методическом руководстве образовательной деятельностью группы государственных учреждений;

— наличие укрупненной материальной базы государственного учреждения (филиалов, производственных мастерских, общежитий, учебных хозяйств, проч.).

В Порядке для услуг в образовании Чукотского автономного округа используются коэффициенты, учитывающие деление студентов на группы; фактический уровень обеспеченности площадями в расчете на одного учащегося и преподавателя; расположение учреждения (его удаленность от города).

Таким образом, анализ Порядков для услуг показал, что модели расчета нормативных затрат можно условно поделить на следующие группы (табл. 8, 9):

1) фиксированные по абсолютной величине нормативы;

2) рассчитанные по методике на основе: фактических (плановых) затрат (по смете); фактических затрат по отдельным элементам затрат; формул (нормативные затраты рассчитываются по формуле).

К прочим моделям отнесен Порядок Кировской области, установленный постановлением Правительства Кировской области от 01.02.2012 № 137/36 «О порядке определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета государственным автономным и бюджетным образовательным учреждениям, подведомственным департаменту образования Кировской области». В соответствии с данным постановлением размер субсидии складывается из суммы:

— объема услуг (работ), умноженных на норматив затрат. Размер норматива утверждается Департаментом образования (до настоящего времени не утвержден);

— объемов средств: на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества; уплату налогов на соответствующее имущество; реализацию мероприятий развития (для автономных учреждений). Объемы средств для каждого

Таблица 8
Модели расчета нормативных затрат и распределение по ним субъектов РФ*

Нормативные затраты в зависимости от числа учреждений, на которые они распространяются	Нормативные затраты в зависимости от порядка их расчета		
	Фиксированные по абсолютной величине	На основе фактических расходов, сметы	На основе методики, формулы
Индивидуальные	10	9	27
Групповые	1	0	0
Единые	1	0	0
Прочие			1
			7
			2
			0

* Общее количество регионов — 58 (в том числе 46 регионов, имеющих Порядки для услуг в образовании, и 9, где утверждены нормативные затраты в форме норматива, фиксированного по абсолютной величине), 3 региона (Архангельская, Владимирская и Ярославская области) учтены в таблице дважды, так как помимо утвержденных нормативных затрат, фиксированных по абсолютной величине, в них также утвержден Порядок их расчета.

Таблица 9

Модели расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг,
применяемых в субъектах РФ*

Нормативные затраты, фиксированные по абсолютной величине	Индивидуальные нормативные затраты, рассчитанные на основе фактических расходов, сметы	Индивидуальные нормативные затраты, рассчитанные на основе фактических расходов по отдельным элементам	Нормативные затраты, рассчитанные на основе формулы
г. Санкт-Петербург	г. Москва	Московская область	Алтайский край
Республика Алтай	Краснодарский край	Ленинградская область	Хабаровский край
Республика Бурятия	Астраханская область	Республика Карелия	Мурманская область
Республика Калмыкия	Курская область	Республика Коми	Нижегородская область
Республика Татарстан	Омская область	Республика Марий Эл	Самарская область
Ставропольский край	Тамбовская область	Республика Мордовия	Свердловская область
Архангельская область	Тверская область	Республика Саха (Якутия)	Смоленская область
Владимирская область	Томская область	Республика Северная Осетия — Алания	Брянская область
Калужская область	Ханты-Мансийский АО	Удмуртская Республика	Чукотский АО
Магаданская область		Чувашская Республика	

Новосибирская область Ярославская область		Забайкальский край Красноярский край Архангельская область Владимирская область Волгоградская область Иркутская область Калининградская область Кемеровская область Костромская область Липецкая область Пензенская область Рязанская область Сахалинская область Тульская область Челябинская область Ямало-Ненецкий АО Ярославская область
--	--	--

* Общее количество регионов — 57 (в том числе 9 регионов, где утверждены нормативные затраты в форме норматива, фиксированного по абсолютной величине), 3 региона (Архангельская, Владимирская и Ярославская области) учтены в таблице дважды (в числе 12 и 27 регионов), так как помимо утвержденных нормативных затрат, фиксированных по абсолютной величине, в них также утвержден Порядок их расчета.

Примечание. В таблицу не вошла Кировская область как регион, имеющий Порядок, отличающийся от описанных моделей.

учреждения (а не нормативные затраты) утверждаются Департаментом образования (данные об утвержденных объемах в открытом доступе отсутствуют).

4.6. Порядок расчета нормативных затрат на содержание имущества учреждений образования

Порядки для имущества утверждены в 39 субъектах РФ из 83 (или 47%), их распределение по степени соответствия принятым региональным подходам приводится в табл. 10.

Таблица 10

Соответствие Порядков для имущества методическим рекомендациям, утвержденным в регионе

Всего	Соответствие порядков принятым в регионе методическим рекомендациям		
	Да	Нет	Методические рекомендации отсутствуют
39	29	7	3

Остановимся на основных моментах анализа Порядков для имущества.

В 29 субъектах РФ из 39 (или 74,4%) они соответствуют утвержденным в регионах методическим рекомендациям. При этом в 9 субъектах РФ (республики Карелия и Коми, Забайкальский край, Брянская, Владимирская, Мурманская, Омская, Самарская и Сахалинская области) региональные методические рекомендации не соответствуют федеральным. Так, в Республике Карелия, Забайкальском крае и Омской области нормативные затраты на содержание имущества учреждения планируются с учетом требований обеспечения энергоэффективности и энергосбережения и складываются:

— из нормативных затрат на содержание объектов недвижимого имущества, закрепленного за государственным учреждением на праве оперативного управления, а также недвижимого имущества, находящегося у государственного учреждения на основе договоров аренды или безвозмездного пользования;

— нормативных затрат на содержание особо ценного движимого имущества, закрепленного за государственным учреждением или приобретенным государственным учреждением за счет средств, выданных ему учредителем на приобретение такого имущества;

— нормативных затрат на коммунальные услуги (100%);

— нормативных затрат на уплату налогов.

В Республике Коми и Владимирской области нормативные затраты на содержание имущества определяются исходя из нормативных затрат на оплату труда и начислений административно-хозяйственного и прочего персонала, принимающего непосредственное участие в содержании имущества; нормативных затрат на коммунальные услуги и прочих нормативных затрат на содержание недвижимого имущества, включая уплату налогов.

В Брянской и Самарской областях учитываются нормативные затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества учреждения, также в состав могут быть включены затраты на оплату труда с начислениями технического персонала.

В Мурманской области затраты на содержание имущества учреждений рассматриваются как условно-постоянные расходы, не зависящие от количества потребителей услуги, и включают затраты на содержание объектов недвижимого имущества, особо ценного движимого имущества, уплату налогов и обязательного страхования в соответствии с законодательством. Кроме того, доля расходов на потребление электриче-

ской энергии, холодного водоснабжения и водоотведения составляет 0,3.

В 7 субъектах РФ (Ямало-Ненецкий автономный округ, Удмуртская Республика, Архангельская, Костромская, Курская, Липецкая и Смоленская области) Порядок для имущества не соответствует принятым региональным методическим рекомендациям по целому ряду позиций.

В 4 регионах (Архангельская, Костромская, Курская и Липецкая области) Порядок для имущества предусматривает отнесение к нормативным затратам на имущество затрат, связанных с содержанием объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества, уплатой соответствующих налогов.

В Смоленской области в нормативные затраты на содержание имущества включаются затраты на оплату коммунальных услуг; аренду недвижимого имущества; приобретение котельно-печного топлива и транспортные услуги в части затрат на транспортировку и складирование угля; работы, услуги по содержанию имущества, а также уплату налогов.

В методических рекомендациях Удмуртской Республики не установлены доли затрат на потребление тепловой и электрической энергии, которые должны учитываться в составе нормативных затрат на содержание имущества. В Порядке для имущества учреждений образования Удмуртской Республики эти доли определены в соответствии с федеральными методическими рекомендациями.

В Ямало-Ненецком автономном округе Порядок для имущества предусматривает отнесение к нормативным затратам на содержание имущества 30% затрат, связанных с оплатой потребления электрической энергии, холодного водоснабжения и водоотведения. Установленная в Порядке для имущества пропорция учета затрат на коммунальные услуги не соответствует ни федеральным, ни региональным методическим рекомендациям.

В 3 субъектах РФ (Республика Марий Эл, Тверская и Ярославская области) определить соответствие региональным методическим рекомендациям не представляется возможным, так как в названных регионах в открытом доступе отсутствуют методические рекомендации по определению нормативных затрат на имущество.

В соответствии с проведенным анализом можно сделать вывод о применении в субъектах РФ двух подходов при определении нормативных затрат на содержание имущества образовательных учреждений.

1. В большинстве субъектов РФ (30 регионов из 39, или 76,9%) применяется подход, при котором основная часть затрат, связанных с содержанием недвижимого и особо ценного движимого имущества, учитывается в нормативных затратах на услугу, и лишь оставшаяся часть включается в нормативные затраты на имущество. Это соответствует федеральным методическим рекомендациям и порядку определения нормативных затрат для федеральных образовательных учреждений. В данной группе Порядки для имущества разных субъектов РФ в основном отличаются только распределением долей затрат на коммунальные услуги между нормативными затратами на услугу и на имущество.

Преимущество этого способа состоит в том, что он стимулирует учреждения к увеличению объема оказываемых услуг и экономии расходов на содержание имущества. Недостатки обуславливаются тем, что в состав нормативных затрат на услугу включаются затраты, которые могут существенно отличаться для разных учреждений по причинам, не зависящим от самих учреждений. Это может негативным образом сказаться на планах перехода от индивидуальных нормативов к групповым и единым.

2. При втором подходе все затраты, связанные с содержанием недвижимого и особо ценного движимого имущества,

учитываются в нормативных затратах на содержание имущества. На практике такой подход реализован в 8 субъектах РФ (республики Коми и Марий Эл, Забайкальский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Брянская, Омская, Самарская и Смоленская области).

Данный подход позволяет установить единые для всех учреждений нормативные затраты на услугу. В качестве недостатков этого подхода можно отметить, что он существенно ограничивает возможности оказания услуг за счет бюджетных средств негосударственными организациями, так как не гарантирует им возмещения расходов, связанных с содержанием имущества.

Общие итоги

В открытом доступе из 83 субъектов РФ свои методические подходы к определению нормативов представили только 76% регионов. Принятые Порядки, используемые при расчетах нормативных затрат, в открытом доступе имеются у 54,2% субъектов РФ для культуры и 68,7% — для профессионального образования. В отдельных регионах работа по совершенствованию принципов определения нормативных затрат продолжалась и после 1 июля 2012 г., однако в настоящее время практически не происходит развития региональной нормативно-правовой базы в данном направлении. В ряде случаев принятые нормативные правовые акты, закрепившие порядки определения нормативных затрат, основываясь на фактических расходах, остаются неизменными, обеспечивая формальное соблюдение требований Закона № 83-ФЗ, а по факту сохраняя сметные принципы финансирования со всеми присущими им недостатками.

В регионах отсутствует четкая взаимосвязь директивных (порядков) и рекомендательных (методических рекомендаций) документов, регулирующих данную работу, что не позволяет говорить о ее системной организации.

По результатам мониторинга можно сделать вывод о том, что большинство субъектов РФ применяет индивидуальные нормативы затрат. В сфере культуры это относится ко всем обследованным в ходе мониторинга субъектам РФ. В сфере образования таких регионов более 90%. При этом значительная часть регионов использует в расчетах для каждого государственного учреждения фактически сложившиеся (сметные) затраты. Такое положение оправдано при внедрении нормативного подхода, но должно являться лишь начальным эта-

пом перехода к групповым нормативам затрат (дифференциация которых осуществляется в соответствии с объективными различиями в условиях деятельности учреждений). Однако, как показали результаты мониторинга, ни один регион не установил плана перехода от индивидуальных нормативов затрат к групповым. При этом отметим, что особенность региональной сферы культуры заключается в том, что каждое ее учреждение нередко занято оказанием одной услуги и является в этом плане единственным. В таких случаях вопрос о переходе к групповым нормативам в общем-то лишается смысла. С учетом этого внедрение нормативов в сфере региональной культуры скорее направлено на установление соответствия объема финансирования объему предоставляемых услуг, чем на совершенствование механизмов распределения бюджетных средств (повышение прозрачности, стимулирование конкуренции).

Менее 10% регионов в сфере культуры и 22% в сфере профессионального образования утвердили нормативные затраты в форме нормативов, фиксированных по абсолютной величине. Для остальных субъектов РФ чаще всего используются описательные методики, носящие рекомендательный характер, а не предусматривающие их прямого применения. Можно анализировать представленные Порядки на полноту, адекватность отнесения тех или иных затрат на услугу или содержание имущества, но сделать самый важный вывод об их фактическом применении по представленной в открытом доступе информации невозможно. В связи с этим представляется целесообразным установить в федеральном законодательстве требования по закреплению в нормативных правовых актах не только порядков расчета нормативных затрат, но и их конкретных значений, применяемых при определении размера субсидии на выполнение государственного задания.

Можно выделить следующие основные подходы к определению состава нормативных затрат.

I. Затраты на общехозяйственные нужды (прежде всего затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, коммунальные расходы) относятся к затратам как на услугу, так и на содержание имущества. В числе регионов, применяющих такой подход, можно выделить три подгруппы.

1. Наиболее часто встречающийся в практике регионов подход соответствует методическим рекомендациям, принятым на федеральном уровне. При этом основные расходы относятся к затратам на услугу и лишь незначительная часть общехозяйственных расходов, включающих в том числе незначительную часть расходов на оплату коммунальных услуг и расходы на уплату налогов, относится к нормативным затратам на содержание имущества.

2. Для второй группы регионов применяемые подходы можно описать следующим образом. Состав видов расходов, относимых к затратам на услугу и затратам на содержание имущества, совпадает с составом, предложенным на федеральном уровне (или незначительно его детализирует), при этом отличаются доли затрат по отдельным статьям, относимые к затратам на услугу или на содержание имущества.

3. Третью группу образуют регионы, в которых отнесение отдельных видов общехозяйственных затрат к затратам на услугу или на содержание имущества отличается от предложенного на федеральном уровне.

II. Регионы, применяющие подход, при котором максимальное число видов общехозяйственных затрат относят к затратам на содержание имущества, т.е. в таких регионах к затратам на услугу предполагается относить только прямые затраты учреждений.

III. Все затраты включаются в состав затрат, относимых на услугу. На практике применение такого подхода встречается крайне редко. Однако именно этот способ наилучшим обра-

зом стимулирует конкуренцию за бюджетные средства, приводя к равноправию всех поставщиков услуг (региональных и федеральных учреждений, частных коммерческих и некоммерческих организаций).

Как видно из проведенного анализа, принимаемые порядки чаще всего предусматривают применение установленных правил для отдельных типов учреждений, автономных или бюджетных. Необходимо закрепить требование по применению одинаковых порядков и нормативов затрат для всех организаций независимо от типа, организационно-правовой формы и формы собственности, участвующих в оказании соответствующих видов услуг.

Значительное число регионов осуществляет регулирование расчета нормативных затрат в соответствии с федеральными подходами, и лишь отдельные субъекты РФ принимают иные, просчитанные с учетом особенностей региона, решения.

И пожалуй, главное: необходимо обеспечить во всех регионах нормативно-правовое закрепление планов перехода к действительно нормативным принципам финансирования государственных услуг с установлением четких сроков и этапов осуществления такого перехода.

Научное издание

**Мониторинг
хода реализации Федерального закона
от 08.05.2010 № 83-ФЗ
в части определения субъектами Российской Федерации
нормативных затрат, связанных с оказанием
государственных услуг**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*
Корректор *О.А. Шестопалова*

Подписано в печать 17.06.2013. Формат 60×88/16
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 5,7. Уч.-изд. л. 3,5
Тираж 250 экз. Изд. № 1681

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52

