

Обзор подходов к расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) в субъектах РФ



О. В. Сизова
старший аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений



Д. С. Карагодина
старший аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений

В 2012 году должен окончательно состояться переход к финансированию бюджетных и автономных учреждений в форме субсидий на выполнение государственного задания. Необходимость определения размера субсидии на основании нормативных затрат закреплена в БК РФ. При этом согласно действующему законодательству непосредственно методология расчета объема субсидии на выполнение государственного задания для госучреждений, подведомственных региональным органам исполнительной власти, определяется на уровне субъекта РФ¹. Это означает, что подходы, используемые в разных регионах, могут сильно различаться, что делает актуальной задачу сравнительного анализа выбранных решений.

¹ Согласно федеральным законам от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон №174-ФЗ) порядок формирования государственного задания и порядок финансового обеспечения его выполнения в отношении соответственно бюджетных и автономных учреждений субъекта РФ определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В настоящей статье представлены результаты анализа нормативных правовых актов по всем субъектам РФ (имеющихся в открытом доступе), определяющих:

- порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания;
- методические рекомендации по определению значений нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ);
- порядок определения нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) по конкретным отраслям.

При анализе подходов к планированию финансового обеспечения выполнения государственных заданий рассматривать отдельно автономные учреждения не представляется целесообразным. В связи с этим были проанализированы документы, определяющие методологию расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг как автономными, так и бюджетными учреждениями.

Подходы к нормативному регулированию вопроса

Авторы оценили наличие отдельных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы использования инструментов государственного задания и нормативных затрат для автономных учреждений, и пришли к выводу, что большинство субъектов РФ приняли *единые нормативные документы для бюджетных и автономных учреждений*. Такой подход вполне оправдан в силу несущественного различия в правовых характеристиках данных типов учреждений.

Лишь 14% регионов регулировали использование указанных инструментов отдельно для автономных учреждений. В таких субъектах РФ вопросы государственного задания и нормативных затрат зачастую были описаны в региональных законах об АУ. При этом, несмотря на регулирование разными нормативными правовыми актами, методология использования нормативных затрат для АУ не отличалась от таковой для БУ, что позволило авторам сделать вывод о нецелесообразности рассмотрения избранной темы применительно сугубо к автономным учреждениям.

Кроме того, в большинстве случаев такие документы были утверждены еще до принятия и вступления в силу **Закона № 83-ФЗ²**,

Несмотря на то, что термин «нормативные затраты» предусмотрен ст. 69.1 БК РФ, встречаются регионы, которые вводят свою терминологию. Наиболее распространенной ошибкой в части несоответствия действующему законодательству является применение термина «расчетно-нормативные затраты».

когда разница между автономными и бюджетными учреждениями была существенной. В период 2010 – 2011 годов, возможно, органы власти посчитали более удобным вносить изменения в уже принятые нормативные правовые акты, а не издавать новые.

С точки зрения методологии расчета нормативных затрат можно выделить лишь одну особенность автономных учреждений по сравнению с бюджетными. Она заключается в выделении дополнительной категории расходов, предусмотренных в том числе **Законом № 174-ФЗ**, – расходов на развитие АУ. Однако ввиду отсутствия понимания состава и порядка планирования таких расходов всего несколько субъектов РФ предусмотрело возможность их включения в субсидию на выполнение государственного задания.

Регулирование вопроса расчета нормативных затрат более чем в половине регионов регламентировано общими методическими рекомендациями, утвержденными финансовым органом субъекта РФ. С учетом того факта, что субъекты РФ приступили к разработке нормативных правовых актов после утверждения федеральных документов, необходимо отметить, что более 53% из них *пошли по пути заимствования федерального опыта*.

При этом ряд регионов предложили свою интерпретацию данного вопроса вплоть до разработки методических рекомендаций отдельно по отраслям (Амурская область), использования иных подходов и терминов при группировке затрат (Астраханская область), вынесения в отдельный нормативный правовой акт методических рекомендаций по определению нормативных затрат на содержание имущества и утверждение их органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим полномочия по управлению имуществом.

² Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Также нельзя не обратить внимание на *терминологию*. Несмотря на то, что термин «нормативные затраты» предусмотрен ст. 69.1 БК РФ, встречаются регионы, которые вводят свою терминологию, что создает дополнительные трудности при трактовке и сравнительном анализе нормативных правовых актов и полученных на их основе результатов. Наиболее распространенной ошибкой в части несоответствия действующему законодательству является применение термина «расчетно-нормативные затраты». На федеральном уровне данный термин был введен Постановлением Правительства РФ от 29.12.2008 № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями», но этот документ утратил силу в связи с принятием **Постановления Правительства РФ от 02.09.2010 № 671**³.

Следующим по частоте применения является термин «норматив», при этом встречаться он может в словосочетаниях «норматив

Необходимо ли использовать инструмент нормативных затрат в отношении государственных работ? Субъекты РФ могли отслеживать позиции федеральных органов государственной власти по этому вопросу, но далеко не у всех данная проблема урегулирована.

затрат», «норматив финансового обеспечения». Казалось бы, смысл остается тем же, но использование разных терминов при регулировании одного и того же вопроса может привести к негативным последствиям. Подобные юридические казусы в дальнейшем могут вызвать самые серьезные дебаты касатель-

но сути применения инструментов, что не предполагалось разработчиками нормативных правовых актов.

В ряде регионов было принято решение считать нормативными затратами затраты на государственную услугу, а нормативом затрат – затраты на единицу государственной услуги. Подобный подход формально не противоречит действующему законодательству, но создает дополнительные трудности в части проведения аналитического среза значений нормативных затрат по регионам.

Заемствование федерального опыта проявилось не только в структуре принимаемых нормативных правовых актов,

³ «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

но и в методологических подходах, в частности касательно состава затрат, относимых на содержание имущества.

Вопрос, который вызвал на федеральном уровне множество споров, – необходимо ли использовать инструмент нормативных затрат при планировании объемов финансового обеспечения госзадания *на выполнение государственных работ*? Субъекты РФ могли отслеживать позиции федеральных органов государственной власти по этому вопросу, но далеко не у всех данная проблема урегулирована.

Многие регионы, принимая методические рекомендации по определению нормативных затрат на оказание государственных услуг, указывали в скобках выполнение работ, что, в свою очередь, говорит об однозначной необходимости применения нормативных затрат для государственных работ. Около 15% регионов допустили использование сметного или проектного метода при определении нормативных затрат на выполнение работ, если применение иных методов не представляется целесообразным. Такой подход предполагает использование термина «нормативные затраты» в значении не удельной величины, а общей суммы финансирования выполнения государственной работы в течение года. Экономически это допустимо и оправданно, так как специфика выполнения работ сильно отличается от оказания государственных услуг.

Отметим, что в некоторых субъектах РФ вопрос планирования финансового обеспечения выполнения работ остался неурегулированным. В этом случае в постановлении правительства субъекта РФ о порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания работы фигурируют, однако методические документы посвящены исключительно определению нормативных затрат на оказание услуг.

Более того, проведенный анализ нормативной правовой базы показал, что *даже внутри одного региона присутствуют существенные отклонения от базовых норм*, заданных высшим исполнительным органом государственной власти. Так, отраслевые органы государственной власти субъекта РФ часто не следуют методическим рекомендациям и применяют свои подходы к расчетам нормативных затрат. Редко встречаются порядки определения нормативных затрат с описанием особенностей расчета нормативных затрат на оказание конкретных государственных услуг,

что затрудняет учреждениям расчет своих значений из-за отсутствия достаточной детализации групп затрат.

Методология планирования финансового обеспечения выполнения госзаданий

Методика расчета нормативных затрат прежде всего следует из формулы расчета субсидии учреждению, которая часто закрепляется непосредственно в порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания. В нормативных правовых актах субъектов РФ встречаются несколько *подходов к определению формулы расчета субсидии*:

Формула	Пояснение
$S = HЗ \times k + СИ$ (фед)	S – субсидия учреждению, HЗ – нормативные затраты на оказание государственных услуг, СИ (фед) – нормативные затраты на содержание имущества с утвержденными на федеральном уровне процентами (федеральный подход)
$S = HЗ \times k + СИ$	СИ – нормативные затраты на содержание имущества без использования процентов распределения коммунальных затрат
$S = HЗ \times k + ОХН$	ОХН – затраты на общехозяйственные нужды, включая затраты на содержание имущества
$S = HЗ \times k$	–

Как уже было отмечено выше, наиболее распространен федеральный подход (более 53% субъектов РФ), за ним следует второй вариант – без применения процентов распределения коммунальных затрат (15%) и в двух регионах встречаются два остальных подхода. Необходимо обратить внимание, что в ряде субъектов РФ в документах, имеющих в открытом доступе, данный вопрос вообще не урегулирован.

Категория затрат на общехозяйственные нужды выделена более чем в 70% регионов и практически в 100% случаев эта категория подлежит нормированию на единицу услуги.

К сожалению, в открытом доступе редко встречаются отраслевые порядки, что не позволяет сделать объективный вывод относительно наличия детального описания и группировки затрат с учетом специфики конкретных отраслей, что представляется крайне

важным для учреждений. Из имеющихся данных лишь 18% регионов сочли необходимым представить указанную детализацию.

Однако для удобства расчета нормативных затрат даже детализированной структуры групп затрат учреждениям недостаточно. Помимо этого, хотелось бы понять, где брать значения для расчета. Соответственно, **необходимо, чтобы была определена база для расчета**. Но большинство порядков не слишком подробно разъясняют, откуда учреждениям брать эту базу.

Следуя федеральному опыту, многие вписали в методические рекомендации три метода определения нормативных затрат (нормативный, структурный и экспертный). Несмотря на наличие характеристик этих методов, только в случае с нормативным можно допустить, что за базу расчета берутся установленные нормативы затрат. В иных случаях база остается неопределенной.

Некоторые субъекты РФ предложили использовать четвертый метод – метод первоначальных нормативов, который, в свою очередь, основывался на фактических значениях. Данный вопрос более или менее четко решен в отношении коммунальных затрат, где расчет основывается на тарифах, соответственно, на плановых значениях. Несколько регионов напрямую указали, что расчет осуществляется на основании плановых значений.

Большинство регионов пошли по пути копирования федеральных решений, хотя их применимость на местах часто бывает спорна.

Следующим неясным моментом (после проблемы определения базы для расчета) является допустимость использования **индексации на плановый период**. Так, для групп затрат, где используются тарифы, данная

индексация предполагается везде, а вот для остальных затрат необходимость индексировать расходы при планировании предусмотрели только 18% субъектов РФ.

Порядок определения нормативных затрат – это документ, в целом регламентирующий использование инструмента нормативных затрат. В связи с этим учреждениям необходимо осознавать **последовательность действий**, а не только формализованные подходы к расчету. Так, авторы обращали внимание на наличие в порядках описания процесса согласования, внесения изменений и сроки предоставления данных учреждениями учредителю для определения суммы финансового обеспечения выполнения

государственного задания. Но этот аспект оказался практически нигде нормативно не закреплён – лишь 5% субъектов РФ указали минимальные требования.

В то же время требования к усреднению значений нормативных затрат для однотипных услуг или учреждений закреплены более чем в 25% субъектов РФ, в 20% регионов право выбора использования усреднения предоставляется учредителю. Для многих регионов данный вопрос не регламентирован вовсе.

Возможности для выявления и распространения лучшей практики

В целом по результатам анализа можно сделать вывод о *достаточно низкой активности и инициативности субъектов РФ в части разработки собственных подходов* к планированию финансового обеспечения выполнения государственных заданий. Большинство регионов пошли по пути копирования федеральных решений, хотя их применимость на местах часто бывает спорна. Например, оптимальность решения об отнесении к расходам на содержание имущества учреждений 10% расходов на потребление электрической энергии, 50% расходов на потребление тепла и уплату налогов в сочетании с нормированием всех остальных затрат представляется неоднозначной. По мнению авторов, для региональных учреждений более корректным и удобным является разделение их расходов на непосредственно связанные с оказанием государственных услуг и общехозяйственные. При этом нормировать предлагается только первую часть. Такой подход в настоящий момент встречается довольно редко, но примеры все-таки имеются – Ярославская и Смоленская области.

Копирование решений можно встретить и в отраслевых документах. Так, часто встречается использование аналогичных подходов на уровне субъекта РФ и находящихся на его территории муниципальных образований. Данный вариант в целом представляется возможным и полезным, за исключением случая, когда происходит полное дублирование документов, регулирующих вопросы, связанные с управлением учреждениями. В частности, использование на региональном и муниципальном уровне одинаковых перечней услуг представляется нецелесообразным из-за различий в составе реализуемых полномочий.

Наряду с этим практически отсутствуют детально прописанные отраслевые порядки определения нормативных затрат, учитывающие специфику структуры затрат учреждений. Наличие регламентированной для каждой услуги структуры затрат, с одной стороны, дает возможность минимизировать трудности для учреждений в части применения новых инструментов, с другой – позволяет проводить адекватный сравнительный анализ аналогичных учреждений, подведомственных одному учредителю. В качестве примера, вероятно, лучшей практики по данному параметру можно привести Волгоградскую область – в части порядка определения нормативных затрат для учреждений культуры.

Важный вопрос для последующего обсуждения – отсутствие возможности в дальнейшем проводить сравнительный анализ непосредственно значений нормативных затрат на оказание государственных услуг схожими учреждениями в разных регионах. Это связано с имеющимися расхождениями как в наборе используемых терминов, так и в применяемых методологиях расчета. Отметим, что необходимость подобного межрегионального сравнения в настоящий момент в законодательстве не закреплена. В то же время логика проводимых изменений и понимание самого подхода к нормативным затратам на оказание услуги как к стоимости данной услуги для государства могут потребовать подобного анализа.

Заключение

Подведем итог. Единственного и абсолютного верного решения относительно методологии планирования затрат на оказание государственных услуг не существует. По мнению авторов, наиболее значимым при разработке соответствующих решений на уровне субъектов РФ и муниципальных образований является следующее. С одной стороны, необходимо по возможности сделать эту работу максимально понятной, простой и удобной для всех участников. С другой стороны, при разработке методологии очень важно сразу ответить на вопрос, для каких целей будет использоваться информация, получаемая в ходе и в результате проведения расчетов. Нужно избежать разработки излишне трудоемких методик и непонимания места результатов, получаемых с их помощью, в процессе принятия управленческих решений. ●