



2023

Отчет

о результатах контрольного
мероприятия «Проверка
формирования и использования
бюджетных ассигнований, выделенных
на финансовое обеспечение
выполнения государственного
задания федеральными музеями,
подведомственными Министерству
культуры Российской Федерации,
в 2020–2021 годах
и истекшем периоде 2022 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 июля 2023 года



С.И. ШТОГРИН
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Проверить формирование и использование бюджетных ассигнований, выделенных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными музеями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации (далее – госзадание, музеи).

Ключевые результаты мероприятия

Формирование финансового обеспечения выполнения госзадания осуществляется в соответствии с установленными требованиями. При расчете планируемого объема средств применяются индивидуальные коэффициенты (отраслевые и коэффициенты выравнивания), что приводит к различиям в финансировании учреждений.

На финансовое обеспечение выполнения госзадания музеям в период 2020–2022 годов из федерального бюджета выделено 67,7 млрд рублей.

В ходе проверки установлено, что основной объем средств (более 70 %) направляется на оплату труда работников. Это позволяет выполнить целевой показатель оплаты труда в сфере культуры.

Нормативные правовые акты и документы, необходимые для планирования и выполнения госзадания, приняты, их положения в целом актуальны и соответствуют установленным требованиям, за исключением отдельных документов. В частности, используемое при формировании госзаданий музеям Положение об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства содержит ряд норм, противоречащих законодательству.

В ходе контрольного мероприятия (далее также – КМ) выявлены различия в подходах музеев к определению значений показателей госзадания как на этапе планирования, так и при его выполнении. Часть отчетов музеев о выполнении госзадания не подтверждается данными официальной статистики. Одновременно выявлены риски формального выполнения показателя по удаленным посещениям.

При проведении КМ выявлены системные недостатки и нарушения законодательства при осуществлении музеями закупочной деятельности, оплате налога на имущество без применения коэффициента платной деятельности, в учете объектов особо ценного

движимого имущества, бухгалтерском учете, а также обеспечении открытости и доступности информации о деятельности учреждений.

При проверке Музея Востока установлено, что фактическое положение филиала «Музей Рерихов» не соответствует его правовому статусу.

За все время существования филиала государственное задание не устанавливалось, планы финансово-хозяйственной деятельности не утверждались. С декабря 2020 года до настоящего времени руководитель филиала не назначался, штатное расписание сотрудников филиала включает пять человек.

Потенциал уникального музейного собрания используется не в должной мере. Значимые мероприятия, способные привлечь большое число посетителей, не проводятся.

Одновременно выявлены нарушения, допущенные Музеем Востока в области музеиного дела, в том числе в части учета и хранения музейных предметов. Ранее аналогичные нарушения выявлялись иными органами контроля.

Наиболее значимые выводы

1. Бюджетные ассигнования, выделяемые на финансовое обеспечение выполнения госзадания федеральными музеями, формируются Минкультуры России в соответствии с требованиями бюджетного законодательства и в целом обеспечивают текущую деятельность учреждений, в первую очередь уровень заработной платы работников.
2. Выявленные различия в подходах музеев к планированию и подтверждению выполнения показателей госзадания обусловлены недостаточным методическим сопровождением со стороны Минкультуры России и не дают объективной оценки использования бюджетных средств.
3. Сохраняющиеся выявленные в ходе КМ системные нарушения и недостатки в использовании субсидий на госзадание, а также в учете объектов особо ценного движимого имущества свидетельствуют о недостаточном контроле за использованием средств.
4. Недостатки в организации деятельности филиала Музея Востока «Музей Рерихов» не позволяют обеспечить условия, соответствующие статусу уникального музейного собрания.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации проработать вопрос о внесении изменений в Положение об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства в целях его приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации либо о признании утратившим силу.

Минкультуры России подготовить и направить подведомственным музеям методические рекомендации, содержащие единые подходы к определению плановых значений показателей госзадания, а также к расчету их фактических значений.

Полный перечень рекомендаций (предложений) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.12.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) на 2023 год (переходящее из плана работы Счетной палаты на 2022 год, пункт 4.12.0.7).

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность федеральных музеев, подведомственных Минкультуры России, по формированию и использованию бюджетных ассигнований, выделенных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания;
- деятельность Минкультуры России по формированию бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания подведомственными федеральными музеями.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное государственное учреждение культуры «Государственный музей искусства народов Востока» (г. Москва) (далее – Музей Востока).
- Федеральное государственное учреждение культуры «Государственный центральный театральный музей имени А.А. Бахрушина» (г. Москва) (далее – Музей Бахрушина).
- Федеральное государственное учреждение культуры «Государственный музей истории российской литературы имени В.И. Даля» (г. Москва) (далее – Музей Даля).
- Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва) (камерально).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С октября 2022 года по июль 2023 года, в том числе на объектах:

- Музей Востока – с 17 октября по 25 ноября 2022 года;
- Музей Даля – с 30 ноября по 26 декабря 2022 года;
- Музей Бахрушина – с 12 января по 6 февраля 2023 года;
- Минкультуры России – с 30 января по 28 февраля 2023 года (камерально).

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить формирование бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными музеями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, в 2020–2022 годах.

5.2. Цель 2. Проверить использование бюджетных средств, выделенных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными музеями, подведомственными Минкультуры России, в 2020–2021 годах и истекшем периоде 2022 года.

6. Проверяемый период деятельности

2020–2021 годы и истекший период 2022 года, при необходимости более ранние периоды.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов контрольного мероприятия

По состоянию на 1 января 2023 года в ведении Минкультуры России находилось 72 музея¹. Перечень музеев с указанием предусмотренных объемов финансового обеспечения выполнения госзадания за проверяемый период представлен в приложении № 3 к отчету.

Выбор объектов КМ осуществлялся на основе группировки федеральных музеев по объемам финансирования, исключения максимальных и минимальных значений, выборки из «средних» по объемам и штатной численности музеев, выявления аномалий финансирования в динамике за последние пять лет, учета территориального расположения.

-
- В 2021 году в ведение Минкультуры России переданы ФГБУК «Объединенный мемориальный музей Ю.А. Гагарина» и ФГБУК «Псково-Изборский объединенный музей-заповедник», на базе которого в 2022 году образованы ФГБУК «Псковский государственный объединенный историко-архитектурный и художественный музей-заповедник» и ФГБУК «Государственный историко-архитектурный и природный музей-заповедник «Изборск»; в 2022 году ФГБУК «Государственный музей-заповедник «Владивостокская крепость» преобразован в филиал ФГБУК «Государственный объединенный музей-заповедник истории Дальнего Востока имени В.К. Арсеньева».

КМ проведено в форме финансового аудита. При подготовке отчета использована информация музеев, Минкультуры России, в том числе информационной системы Минкультуры России по управлению процессами формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) «БОР-Навигатор. Культура» (далее – система БОР.Культура), данные федерального статистического наблюдения о деятельности музеев² и в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки³, а также результаты ранее проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий⁴.

Также использованы данные, размещенные на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (далее – ЕПБС), в Государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет»), на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁵, в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС), а также справочно-информационных системах.

В целях проверки и анализа выполнения показателей госзадания, соблюдения сроков утверждения отчетов была использована комплексная модель автоматизированного поиска рисков нарушений Счетной палаты (далее – Комплексная модель).

В целях анализа объемов выделенных субсидий, структуры финансирования, значений нормативных затрат по каждой услуге/работе, а также визуализации результатов анализа был использован программный продукт, созданный на основе сводной таблицы Excel.

Ограничениями использования данных являлись неструктурированность подтверждающей информации о выполнении госзадания, несопоставимость данных во времени ввиду изменений наименований услуг (работ) и реорганизации учреждений, а также необходимость актуализации данных после завершения КМ на объектах.

-
2. Форма федерального статистического наблюдения № 8-НК «Сведения о деятельности музея», утвержденная приказом Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью музеев», действовавшим в проверяемом периоде (далее – форма 8-НК). Документ утратил силу в связи с изданием приказа Росстата от 22 сентября 2022 г. № 647, которым начиная с отчета за 2022 год утверждена новая форма 8-НК.
 3. Форма федерального статистического наблюдения № ЗП-культура «Сведения о численности и оплате труда работников сферы культуры по категориям персонала», утвержденная приказом Росстата от 20 декабря 2017 г. № 846.
 4. КМ по проверке исполнения федерального закона о федеральном бюджете и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020–2022 годы в Министерстве культуры Российской Федерации, ФГБУК «Государственный Эрмитаж»; КМ «Проверка расходования средств федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в объект капитального строительства «Реконструкция и реставрация с приспособлением для современного использования объекта федерального государственного учреждения культуры «Политехнический музей» в 2019–2020 годах и истекшем периоде 2021 года».
 5. www.bus.gov.ru.

При проведении КМ были применены количественные и качественные методы анализа данных. Количественные методы описательной статистики использовались при анализе плановых и фактически использованных объемов субсидий, плановых и достигнутых показателей госзадания, значений нормативных затрат, корректирующих коэффициентов. Также в ходе КМ использовались качественные методы анализа: проведен контент-анализ законодательных, нормативных правовых и иных распорядительных актов, редакций, утвержденных госзаданий (с изменениями), отчетов об их выполнении, реестровых записей услуг (работ), размещенных на ЕПБС.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Проверка формирования бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными музеями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, в 2020–2022 годах

В рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» в период 2020–2022 годов на выполнение госзаданий музеям (включая Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный Эрмитаж» (далее – Государственный Эрмитаж) предоставлено 67,7 млрд рублей, что составляет почти половину средств федерального бюджета на финансирование всех подведомственных Минкультуры России учреждений⁶.

Расчет финансового обеспечения выполнения госзадания осуществляется Минкультуры России в ГИИС «Электронный бюджет», а также в системе БОР.Культура⁷.

Основные вопросы финансового обеспечения выполнения госзадания урегулированы Положением № 640⁸.

-
6. Музеи, театры, библиотеки, прочие организации.
 7. В рамках указанной системы организовано взаимодействие министерства с подведомственными учреждениями, в том числе сбор информации, необходимой для расчета объема финансового обеспечения выполнения госзадания: планируемые затраты на уплату налогов; предложения по плановым значениям показателей госзадания; информация о штатном расписании, окладах и т. д. Доступ к детализации расчета объема финансового обеспечения предоставлен пользователям, в том числе музеям.
 8. Положение о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 (далее – Положение № 640).

Акты и документы, необходимые для планирования и выполнения госзадания музеями, принятые Минкультуры России, их положения в целом актуальны и соответствуют установленным требованиям. Перечень актов и документов представлен в приложении № 1 к отчету.

В соответствии с пунктом 12 Положения № 640 финансовое обеспечение выполнения госзадания рассчитывается исходя из объема услуг и работ, установленных государственным заданием.

Рисунок 1

Структура госзадания музея в разрезе услуг и работ



В рамках КМ несоответствий включенных в госзадания музеям услуг и работ основным видам деятельности, предусмотренным уставами учреждений, не установлено.

Содержащиеся в госзаданиях услуги и работы включены в общероссийский базовый перечень услуг⁹ и федеральный перечень услуг и работ¹⁰ в сфере «Культура и кинематография», который сформирован и ведется Минкультуры России в установленном порядке¹¹ в ГИИС «Электронный бюджет»¹².

В ходе КМ по замечаниям Счетной палаты признан утратившим силу¹³ неиспользуемый в связи с неактуальностью Перечень государственных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, подведомственными Минкультуры России, применяемый для формирования государственного задания¹⁴.

При этом продолжает действовать Положение об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства¹⁵.

Положением № 609 регулируются вопросы планирования деятельности организаций культуры на основе сметы доходов и расходов, определения размеров бюджетного финансирования и направлений его использования, а также осуществления предпринимательской деятельности, распоряжения имуществом, остатками неиспользованных средств и т. д.

Целый ряд норм Положения № 609 противоречит действующему законодательству¹⁶ (подробная информация представлена в приложении № 4 к отчету).

-
- 9. Общероссийский базовый (отраслевой) перечень (классификатор) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам.
 - 10. Федеральный перечень (классификатор) государственных услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации.
 - 11. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1043 и пунктом 8 Положения № 640.
 - 12. <https://budget.gov.ru>. Госсектор / Государственные услуги / Перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг и работ / Общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, Федеральные перечни (классификаторы) услуг и работ.
 - 13. Приказ Минкультуры России от 22 марта 2023 г. № 680.
 - 14. Утвержден приказом Минкультуры России от 9 июля 2010 г. № 391.
 - 15. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 609 (далее – Положение № 609).
 - 16. В частности, Бюджетному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Положению № 640.

Последние изменения в Положение № 609 внесены более 20 лет назад¹⁷, т. е. до изменения системы финансирования государственных учреждений¹⁸ в части перехода от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению госзаданий. Вместе с тем данный акт приводится в госзаданиях¹⁹ как регулирующий порядок оказания музеями государственных услуг.

В утвержденных Минкультуры России в 2020–2022 годах госзаданиях музеям установлены показатели, характеризующие качество и объем услуг (работ) (приложение № 5 к отчету), что соответствует требованиям бюджетного законодательства.

В то же время подробные указания на состав услуг, работ и показателей их объема и качества в госзаданиях, реестровых записях услуг, работ и иных принятых документах отсутствуют.

Утвержденные Минкультуры России паспорта оказания услуг, регламенты выполнения работ (перечень приведен в приложении № 6 к отчету) не в полной мере содержат описание состава показателей выполнения госзадания. Данные документы до подведомственных музеев Минкультуры России не доведены.

Методические документы по вопросам формирования и выполнения госзадания в проверяемом периоде Минкультуры России не принимались.

В результате подходы к планированию и подтверждению фактического исполнения показателей госзадания у музеев различаются.

Так, в показатель выполнения работы по созданию экспозиций и выставок²⁰ (в стационарных условиях), например, Государственным Эрмитажем включаются созданные в отчетном году новые постоянные экспозиции, а также временные выставки, открытые как в отчетном году, так и в предыдущие периоды²¹.

Музеем Востока, Музеем Даля и Музеем Бахрушина – не только новые, но и все действующие постоянные экспозиции, не обновлявшиеся в отчетном периоде.

Отдельными музеями внесенные в Госкatalog музейные предметы учитываются при расчете значений нескольких показателей госзадания, а именно: показателей качества

-
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2002 г. № 919.
 18. В соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
 19. Часть I. «Сведения об оказываемых государственных услугах», п. 5.1 «Нормативные правовые акты, регулирующие порядок оказания государственной услуги».
 20. По работе «Обеспечение доступа граждан к музейным предметам и музейным коллекциям» (наименование введено с 2022 года, ранее использовалось наименование «Создание экспозиций (выставок) музеев, организация выездных выставок»), показатель объема – количество экспозиций (выставок) (в стационарных условиях).
 21. Например, в 2022 году плановое значение показателя составило 47, в том числе 23 новые выставки, 21 выставка, открытая в 2019–2021 годах, и 3 новые постоянные экспозиции.

по работе «Комплектование, учет, обеспечение безопасности и сохранности музейных предметов и музейных коллекций»²² и по услуге «Публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (удаленно через сеть Интернет)»²³, что приводит к их двойному учету.

По работе «Проведение реставрационных работ в отношении музейных предметов и музейных коллекций» различия в подходах к определению доли отреставрированных музейных предметов от числа требующих реставрации предметов приводят к их несопоставимости.

Так, в Музее Востока, Музее Даля и Музее Бахрушина требующие реставрации предметы рассчитываются в целом от музейного фонда. В результате доля отреставрированных в отчетном году музейных предметов составляет всего 1–2 %. В Государственном Эрмитаже число таких предметов определяется в расчете на год, в связи с чем показатель составляет более 90 %.

Подробная информация о различиях в определении фактических значений показателей госзадания представлена в разделе 7.2 отчета.

В ходе проверки в Музее Востока выявлены недостатки и нарушения при планировании показателей госзадания.

Так, в соответствии с планом-графиком регистрации музейных предметов в Госкataloge²⁴ Музеем Востока в 2020 году должно быть внесено в Госкatalog 12 712 музейных предметов. В то же время в госзадании на 2020 год музеем запланирован соответствующий показатель²⁵ в сумме 7 080 музейных предметов, что привело к занижению значения показателя в 1,8 раза.

Кроме того, с 2016 года Музей Востока при планировании значений основного показателя госзадания «Количество музейных предметов и музейных коллекций» устанавливал одну и ту же величину (149 691 единица ежегодно), не обоснованную подтверждающими данными. Фактический состав музейного фонда учреждения, по данным официальной статистики²⁶, составляет 150 457 предметов в 2021 году, 162 414 предметов – в 2022 году.

В ходе КМ установлено, что Музеем Востока не организована деятельность филиала «Музей Рерихов» (далее также – филиал) как обособленного подразделения (подробная информация представлена в приложении № 7 к отчету).

-
22. В показателе качества «Количество предметов Музейного фонда учреждения, внесенных в Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации за отчетный период».
 23. В показателе качества «Количество предметов музейного собрания учреждения, опубликованных удаленно (через сеть Интернет, публикации)».
 24. Направлен в Минкультуры России письмом Музея Востока от 10 января 2019 г. № 04/1-13.
 25. Показатель «Количество предметов Музейного фонда учреждения, внесенных в Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации за отчетный период».
 26. По данным формы 8-НК.

Так, созданный в 2016 году филиал до 20 июля 2020 года являлся структурным подразделением²⁷ музея. С 20 июля 2020 года²⁸ филиал стал обособленным структурным подразделением Музея Востока, что подразумевает целый ряд самостоятельных прав и полномочий.

При этом Музеем Востока не определены основные направления деятельности филиала, не утверждены планы и отчеты об их выполнении.

В нарушение требований законодательства²⁹ директор филиала действовал без доверенности³⁰ от директора Музея Востока.

Показатели объема государственных услуг (работ) филиалу Музеем Востока не распределены, правовой акт, регулирующий вопросы финансового обеспечения госзадания для филиала, не издан. Это не позволяет оценить деятельность обособленного подразделения.

Планы финансово-хозяйственной деятельности (далее – ПФХД) для филиала Музеем Востока не утверждались и не размещались в ГИИС «Электронный бюджет» в нарушение установленных требований³¹.

В ходе КМ также выявлены нарушения в части несоблюдения сроков утверждения и размещения ПФХД, установленных Минкультуры России³², Музеем Востока (в отношении головного учреждения и Северокавказского филиала) в 2020, 2021 годах. Аналогичное нарушение установлено при проверке Музея Бахрушина³³.

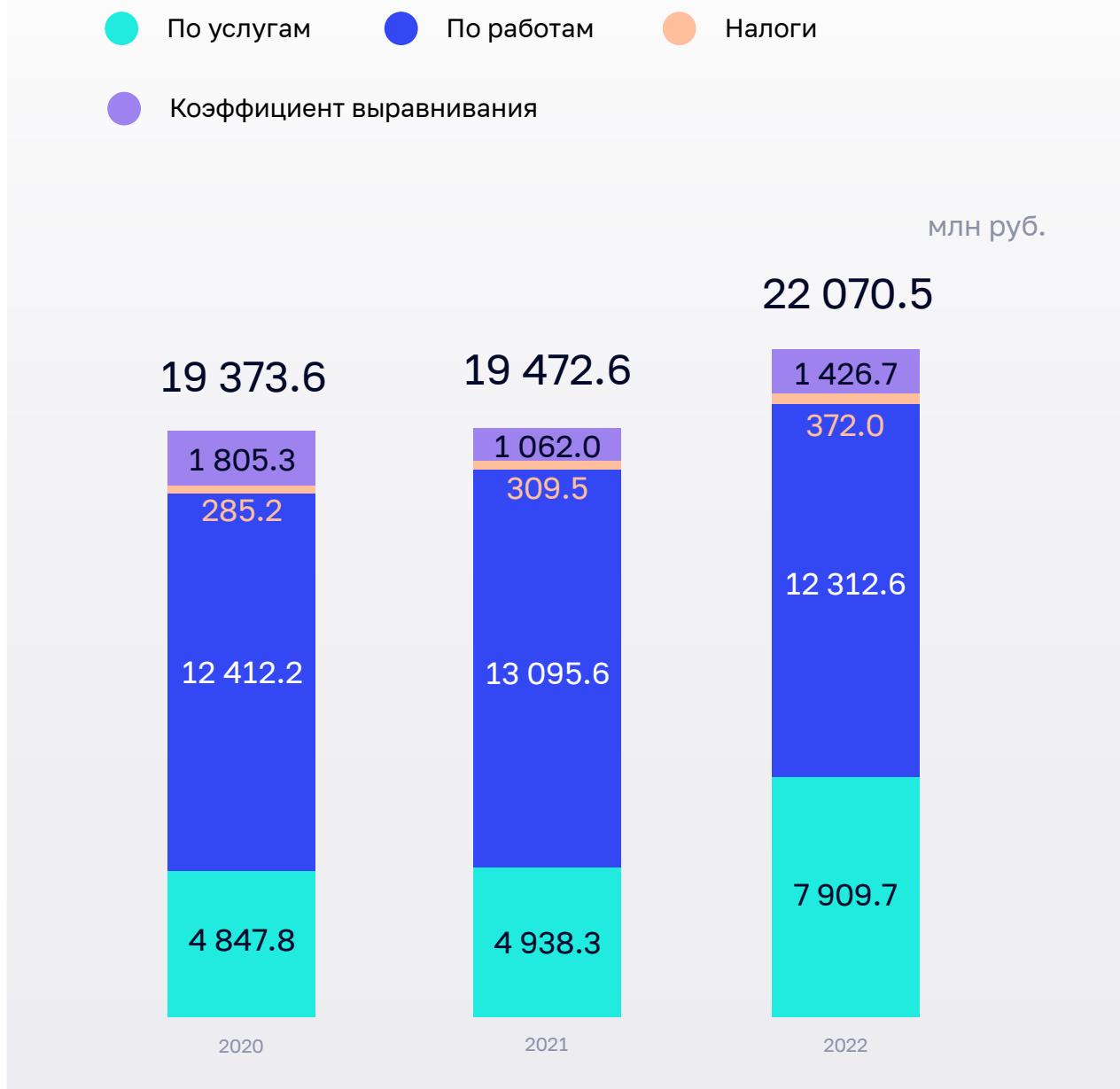
Финансовое обеспечение выполнения госзадания музеями в проверяемом периоде осуществлялось Минкультуры России путем предоставления субсидий из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в соответствии с бюджетным законодательством (далее – субсидии на госзадание).

-
27. В соответствии с Положением о филиале, утвержденным приказом Музея Востока от 4 февраля 2016 года № 23/1-10.
28. На основании приказа Музея Востока от 20 июля 2020 г. № 86.
29. Пункт 4 статьи 5 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
30. С 20 июля 2020 года до освобождения от должности 22 декабря 2020 года.
31. Порядка составления и утверждения ПФХД федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации, утвержденного приказом Минкультуры России от 23 декабря 2020 г. № 1686.
32. Порядок составления и утверждения ПФХД федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации, утвержденный приказом Минкультуры России от 18 октября 2019 г. № 1653, утратил силу в связи с изданием приказа Минкультуры России от 23 декабря 2020 г. № 1686, который утвердил новый порядок.
33. В отношении ПФХД на 2020, 2022 годы.

В рамках проверки проанализированы³⁴ расчеты объема субсидий на госзадание всех подведомственных Минкультуры России музеев. Данные в разрезе составляющих субсидии на госзадание представлены на рисунке 2.

Рисунок 2

Объем субсидий на госзадание музеев



34. По данным системы БОР.Культура и ГИИС «Электронный бюджет» с использованием созданного программного продукта.

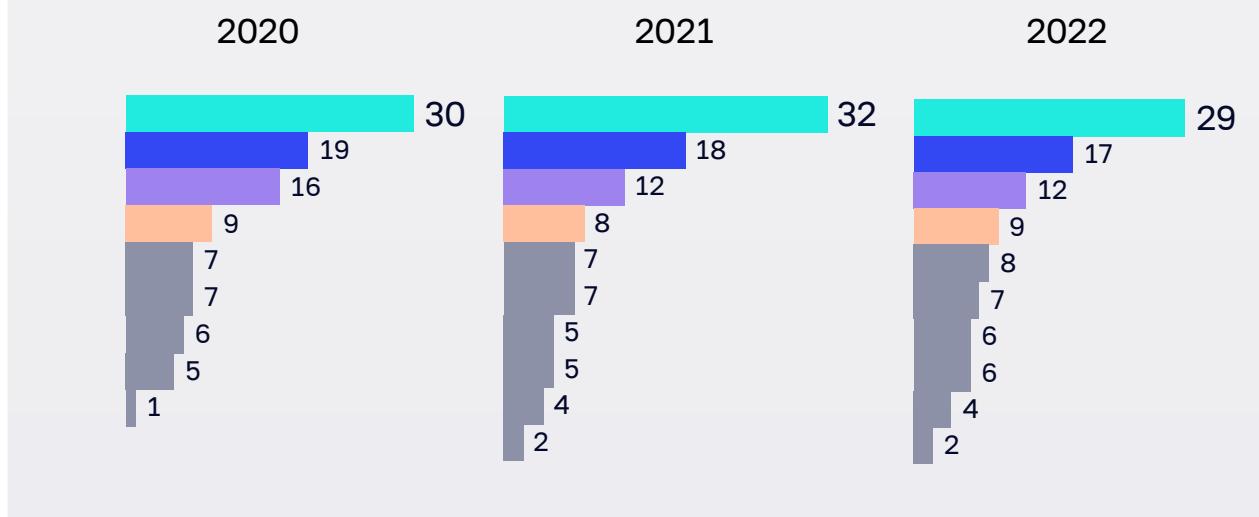
Объем предоставляемых музеям субсидий на госзадание с 2019 по 2022 год увеличился на 13 %, при этом финансовое обеспечение услуг увеличилось на 63 %. Основной рост наблюдается по услуге «Публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (удаленно через сеть Интернет)» – почти в два раза. По работам рост отсутствует, с 2022 года вместо работы по организации и проведению мероприятий оказывается услуга с аналогичным наименованием.

Рисунок 3

Структура финансового обеспечения государственного задания в разрезе услуг (работ)

- Работа «Комплектование, учет, обеспечение безопасности и сохранности музейных предметов и музейных коллекций»
- Услуга «Публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (в стационарных условиях)»
- Работа «Обеспечение доступа граждан к музейным предметам и музейным коллекциям (в стационарных условиях)»
- Коэффициент выравнивания
- Иные услуги, работы

%



Как следует из приведенных данных, наибольший объем финансового обеспечения приходится на работу по комплектованию, учету, обеспечению безопасности и сохранности музейных предметов и музейных коллекций – в среднем около 30 %.

Основная оказываемая музеями услуга по публичному показу музейных предметов (в стационаре) занимает не более 20 % планового объема финансирования.

Доля работы по обеспечению доступа граждан к музейным предметам и музейным коллекциям, в рамках которой запланированы расходы на организацию выставок и экспозиций, в целом по музеям составляет в среднем 16 %. На проведение реставрационных работ приходится 5 % финансирования, на организацию культурно-массовых мероприятий – 7 %.

В соответствии с пунктом 11 Положения № 640 объем финансового обеспечения выполнения госзадания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, и затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

Объем субсидий на госзадание музеям рассчитан Минкультуры России в целом в соответствии с требованиями Положения № 640.

Значения нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнение работ на 2020–2022 годы утверждены Минкультуры России в установленном порядке в ГИИС «Электронный бюджет».

В соответствии с Положением № 640 нормативные затраты на оказание государственных услуг рассчитаны Минкультуры России на единицу показателя объема оказания услуги на основе базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов к ним, значения которых в установленном порядке утверждены и размещены на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях и ЕПБС.

При расчете нормативных затрат музеев на выполнение работ Минкультуры России по аналогии с услугами также используются базовые нормативные затраты и корректирующие коэффициенты к ним³⁵.

Анализ значений нормативных затрат по всем музеям за проверяемый период представлен в приложении № 8 к отчету.

В результате анализа установлено, что значения нормативных затрат на единицу услуги/работы существенно различаются по учреждениям, данные представлены на рисунке 4.

35. В соответствии с положениями порядка определения нормативных затрат на выполнение работ федеральными бюджетными учреждениями культуры, находящимися в ведении Министерства культуры Российской Федерации, утвержденного приказом Минкультуры России от 26 февраля 2018 г. № 185.

Рисунок 4

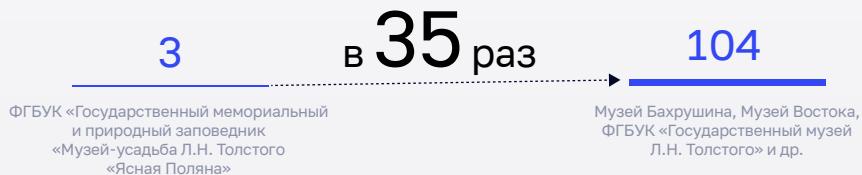
Различия значений нормативных затрат

руб.

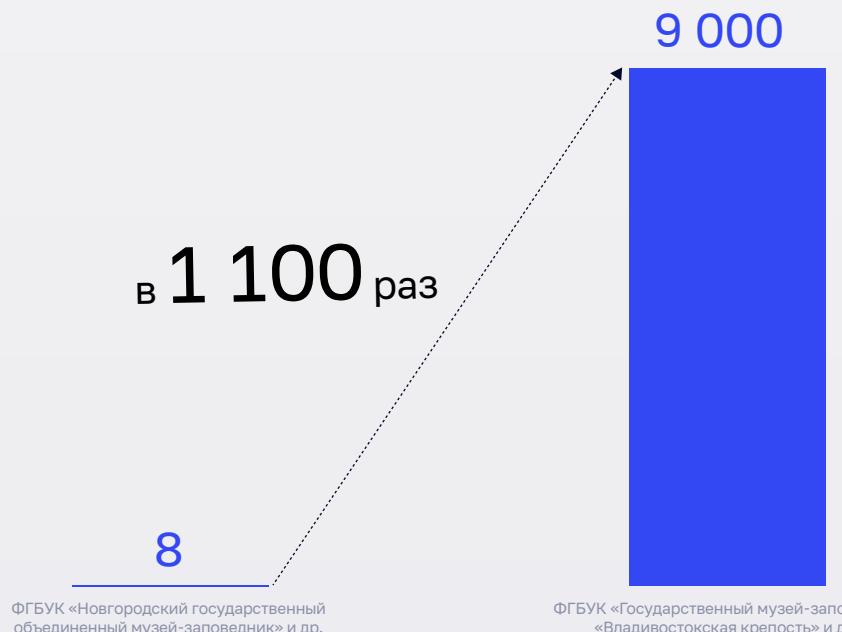
на публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (в стационарных условиях)



на публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (удаленно через сеть Интернет)



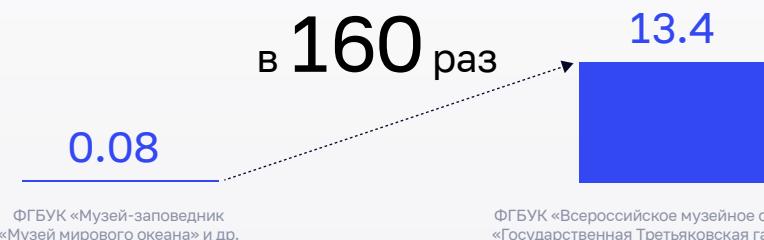
на комплектование, учет, изучение, обеспечение физического сохранения и безопасности музейных предметов, музейных коллекций



Различия значений нормативных затрат

млн руб.

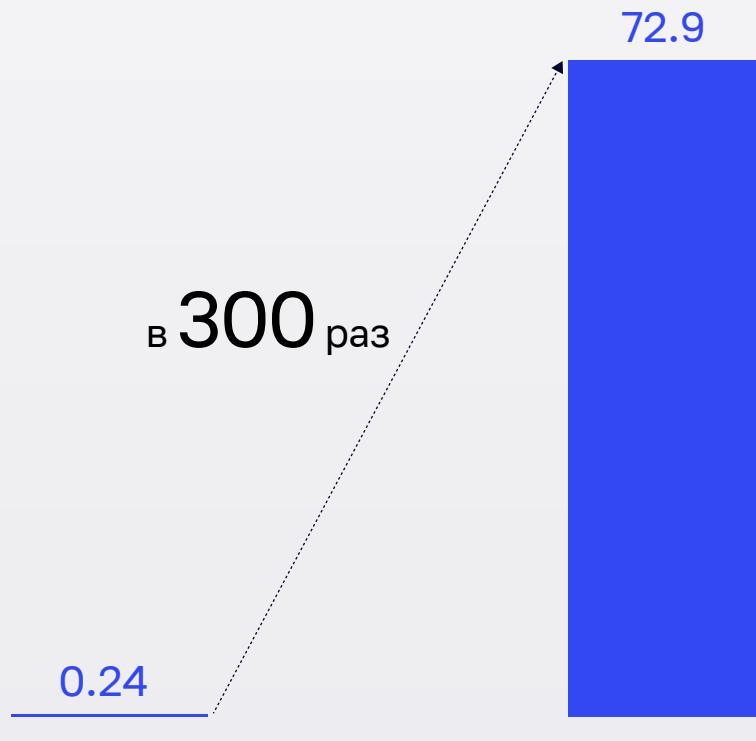
на обеспечение доступа граждан к музейным предметам и музейным коллекциям
(в стационарных условиях)



ФГБУК «Музей-заповедник
«Музей мирового океана» и др.

ФГБУК «Всероссийское музейное объединение
«Государственная Третьяковская галерея» и др.

на организацию и проведение мероприятий



ФГБУК «Всероссийский музей А.С. Пушкина»

ФГБУК «Государственный Русский музей»

Существенные различия в значениях нормативных затрат в основном обусловлены применением отраслевых корректирующих коэффициентов к базовым нормативам затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ). Полный перечень отраслевых корректирующих коэффициентов и их значения представлены в приложении № 9 к отчету.

Таблица 1. Основные коэффициенты, оказывающие влияние на размеры нормативных затрат

| Наименование отраслевого корректирующего коэффициента | Значение коэффициента |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Оказание услуги учреждением, отнесенным к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации | 1,5 (повышающий) |
| Пропускная способность учреждения | от 0,01 до 3,0 (различается в 300 раз) |
| Объем фондов | 0,38 при фондах более 1 млн ед. (понижающий, «эффект масштаба») |
| Уровень применения норм, установленных регламентом выполнения работы, в текущей деятельности учреждения | от 0,009 до 40 (различается более чем в 4 000 раз) |
| Тематическая направленность и масштаб проводимых мероприятий | от 0,01 до 300,0 (различается более чем в 30 000 раз) |

Широкие диапазоны значений позволяют применять как повышающие, так и понижающие коэффициенты индивидуально в отношении отдельных учреждений.

В соответствии с пунктом 36 Положения № 640 объем финансового обеспечения выполнения госзадания музеям в части платных услуг в проверяемом периоде уменьшен на объем доходов от платной деятельности³⁶.

В целом выделяемые средства обеспечивают текущую деятельность учреждений, в первую очередь уровень заработной платы, содержание объектов недвижимого имущества, проведение выставок и обновление действующих экспозиций, не требующих значительных финансовых вложений.

При расчете объемов субсидий на госзадание музеям в 2020–2022 годах Минкультуры России также проводилась корректировка их объема с учетом коэффициентов выравнивания³⁷. Данные представлены в таблице 2.

Таблица 2. Корректировка объема субсидий на госзадание музеям с учетом коэффициентов выравнивания

млн руб.

| Наименование | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
|----------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Расчетный объем субсидии на госзадание | 16 387,4 | 17 568,3 | 18 410,6 | 20 643,8 |
| Корректировка в связи с применением коэффициента выравнивания, всего | 2 789,2 | 1 805,3 | 1 062,0 | 1 426,7 |

36. Рассчитанных как произведение объема государственной услуги (работы), за оказание (выполнение) которой предусмотрено взимание платы, и размера платы (цены, тарифа), установленного в государственном задании.

37. В соответствии с пунктом 9 Положения № 640 (в ред. от 18 января 2023 г.) в целях доведения расчетного объема финансового обеспечения выполнения государственного задания до уровня финансового обеспечения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета на предоставление субсидий на госзадание, применяются (при необходимости) коэффициенты выравнивания.

| Наименование | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| В том числе: | | | | |
| в связи с выделением дополнительных бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции ³⁸ | - | - | 514,8 | 944,5 |
| по иным основаниям | 2 789,2 | 1 805,3 | 547,2 | 482,2 |
| Итого объем субсидии на госзадание с учетом коэффициентов выравнивания | 19 176,6 | 19 373,6 | 19 472,6 | 22 070,5 |

За счет корректировки в связи с применением коэффициента выравнивания общий объем субсидии на госзадание музеев увеличился. При этом диапазон корректировки по отдельным музеям составил от -774,9 млн рублей до +211,6 млн рублей³⁹, значения коэффициентов выравнивания – от 0,5 до 2,5.

Применение коэффициента выравнивания в связи с выделением дополнительных средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации⁴⁰ представляется обоснованным вследствие невозможности их учета путем увеличения показателей госзадания и/или значений нормативных затрат.

Однако иное⁴¹ применение коэффициента выравнивания свидетельствует о необоснованном перераспределении средств между учреждениями.

Например, в Музее Бахрушина за счет коэффициента выравнивания субсидия на госзадание увеличилась на треть (на 164,7 млн рублей в 2022 году) по сравнению с расчетным объемом, корректировка превысила финансирование всех оказываемых музеем услуг. В Музее Даля и Музее Востока, наоборот, объем субсидии на госзадание⁴² снизился по сравнению с расчетным (в 2022 году на 11,9 млн и 6,0 млн рублей соответственно).

38. В 2020 году средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации на указанные цели выделялись по ВР 612 (субсидии на иные цели).

39. В 2020 году:

- ФГБУК «Новгородский государственный объединенный музей-заповедник» -35 047,1 тыс. рублей,
- ФГБУК «Государственный музей-заповедник «Петергоф» +157 317,8 тыс. рублей.

В 2021 году:

- ФГБУК «Музей-заповедник героической обороны и освобождения Севастополя» -44 294,8 тыс. рублей,
- ФГБУК «Государственный центральный театральный музей имени А.А. Бахрушина» +122 290,8 тыс. рублей.

В 2022 году:

- ФГБУК «Российский национальный музей музыки» -774 871,0 тыс. рублей,
- ФГБУК «Государственный мемориальный и природный заповедник «Музей-усадьба Л.Н. Толстого «Ясная поляна» +211 578,4 тыс. рублей.

40. По КБК 054 0801 11 X 03 92501 611 (распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2021 г. № 3544-р, от 26 октября 2022 г. № 3173-р).

41. По КБК 054 0801 11 X 03 90059 611.

42. Без учета дополнительных средств на оплату труда из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Также установлено, что коэффициент выравнивания применялся для включения крупных выставок в госзадание музеев.

Например, в госзадание Государственному Эрмитажу на 2022 год включено создание выставки «Сокровища Аланского царства. К 1100-летию крещения Северной Осетии – Алании», на проведение которой дополнительно выделено 24,0 млн рублей.

При этом нормативные затраты по соответствующей работе⁴³ Государственного Эрмитажа составляли всего 5,9 млн рублей. Учитывая разницу между утвержденными нормативными затратами и объемом выделенных средств, был применен коэффициент выравнивания⁴⁴.

Проведенный анализ показал, что, с одной стороны, применение коэффициента выравнивания позволяет музеям проводить крупные мероприятия в рамках госзадания, а с другой стороны, при отсутствии каких-либо обоснований средства могут не использоваться.

Так, средства на создание нового экспозиционного пространства, выделенные в 2019–2020 годах Политехническому музею в общем объеме 2 386,5 млн рублей, также включены в госзадание путем применения коэффициента выравнивания. Это привело к значительным неиспользованным остаткам средств, оставшихся в распоряжении музея. На недостатки такого планирования обращала внимание Счетная палата⁴⁵.

В ходе подготовки отчета механизм применения коэффициентов выравнивания изменился. В соответствии с внесенными в Положение № 640 изменениями⁴⁶ закреплены единые правила расчета коэффициента выравнивания, которые должны исключить возможность его необоснованного применения.

С 2023 года коэффициент выравнивания Минкультуры России практически не применяется⁴⁷.

43. «Обеспечение доступа граждан к музеинм предметам и музейным коллекциям (в стационарных условиях)».

44. По КБК 597 08 01 11 4 03 90059 611 в сумме 18 146,8 тыс. рублей.

45. Информационное письмо в Минкультуры России от 5 апреля 2022 г. № 12/120/12-04 по результатам КМ «Проверка расходования средств федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в объект капитального строительства «Реконструкция и реставрация с приспособлением для современного использования объекта федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Политехнический музей» в 2019–2020 годах и истекшем периоде 2021 года» в федеральном государственном бюджетном учреждении культуры «Политехнический музей».

46. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2023 г. № 764 пункт 9 Положения № 640 исключен, Положение № 640 дополнено пунктом 39(1), устанавливающим порядок и формулу расчета коэффициента выравнивания, значение которого не может превышать единицу. Изменения применяются начиная с госзадания на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов.

47. По данным ГИИС «Электронный бюджет», корректировка объема бюджетных ассигнований в связи с применением коэффициента выравнивания по КБК 054 0801 11 4 03 90059 в целом по всем музеям на 1 мая 2023 года составляет 4,2 тыс. рублей.

Анализ выявленных нарушений и недостатков показал, что необоснованное применение коэффициентов выравнивания (в 2020–2022 годах) и индивидуальный подход к применению отраслевых коэффициентов носит системный характер и приводит к существенным различиям в объемах финансового обеспечения выполнения госзадания музеями. Отсутствие единых подходов к планированию показателей госзадания у музеев обусловлено недостаточной методической базой.

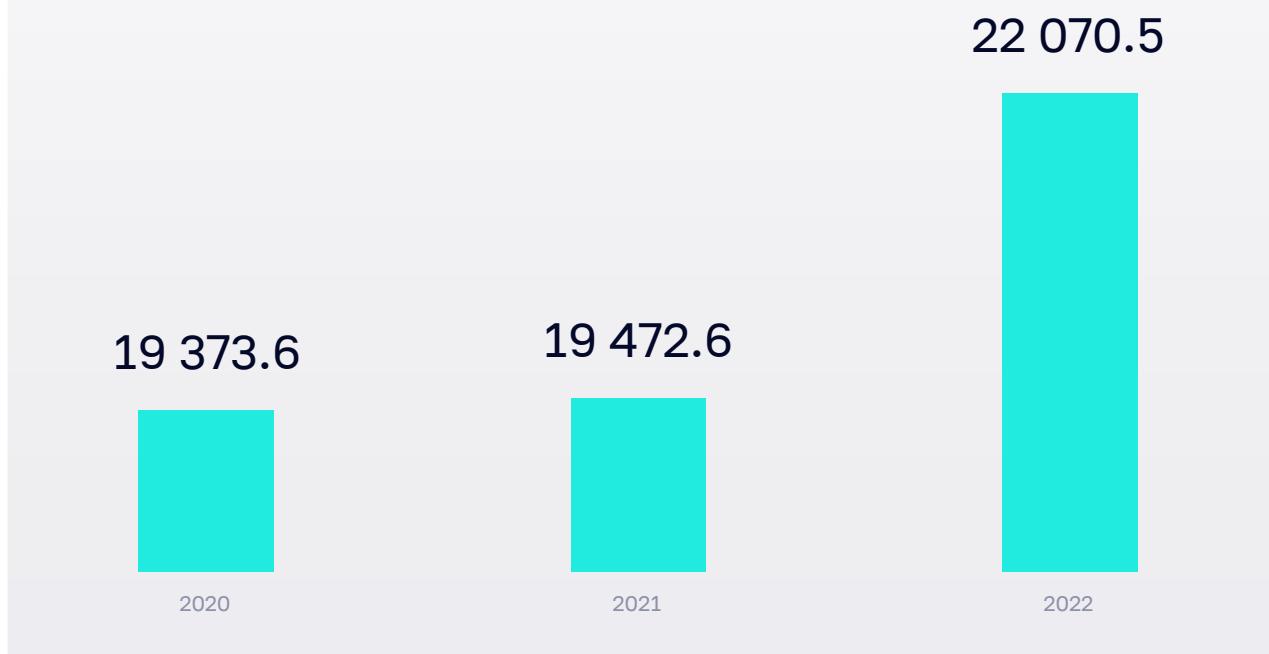
8.2. Проверка использования бюджетных средств, выделенных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными музеями, подведомственными Минкультуры России, в 2020–2021 годах и истекшем периоде 2022 года

Общий объем бюджетных средств, выделенных Минкультуры России на финансовое обеспечение выполнения госзадания музеями, за проверяемый период представлен на рисунке 5.

Рисунок 5

Использование бюджетных средств, выделенных на финансовое обеспечение выполнения госзадания музеями

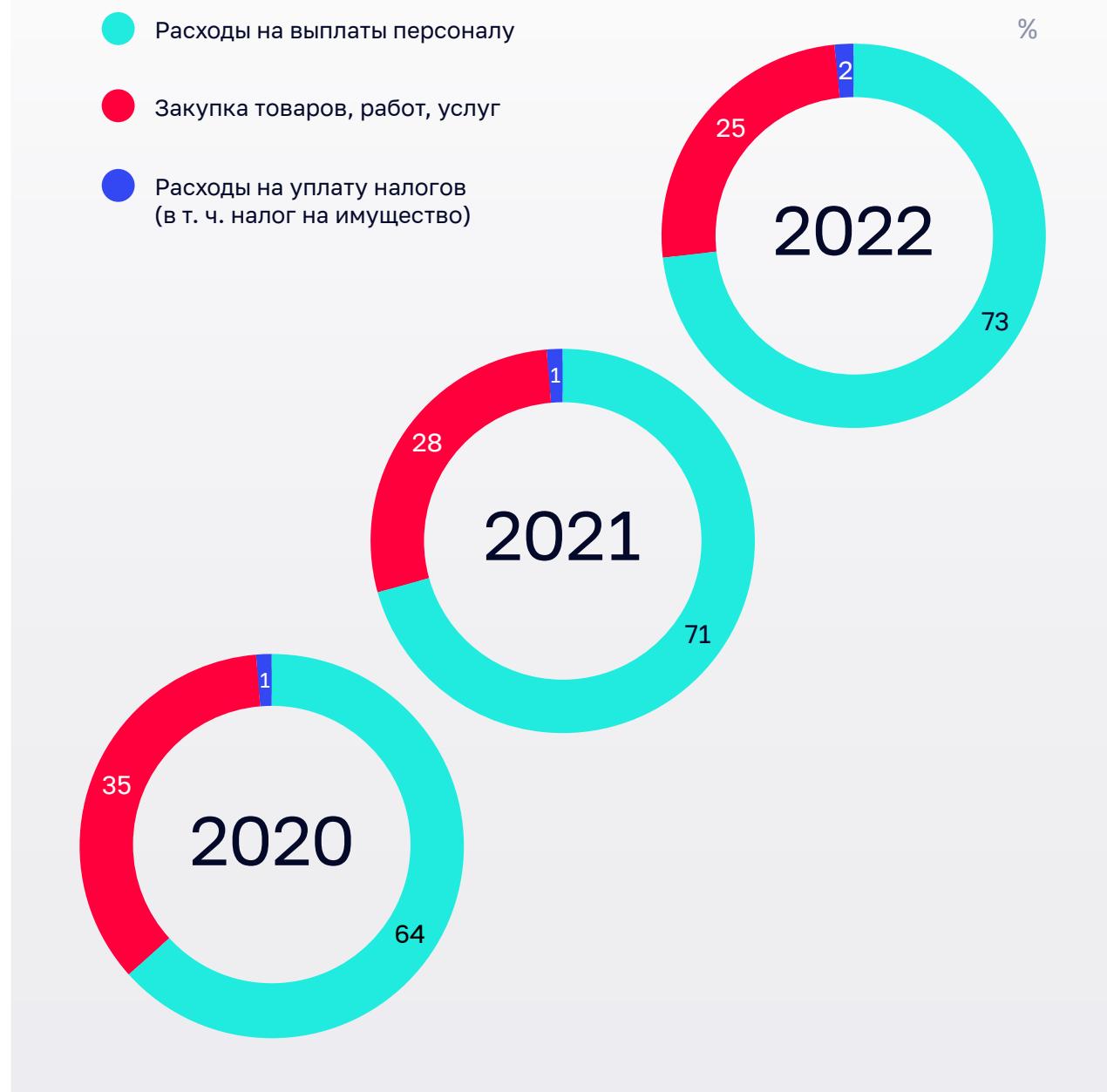
млн руб.



Выделенные ассигнования исполнены музеями в полном объеме. Структура расходов за счет субсидий на госзадание за 2020–2022 годы представлена на рисунке 6.

Рисунок 6

Структура расходов за счет субсидий на госзадание за 2020–2022 годы

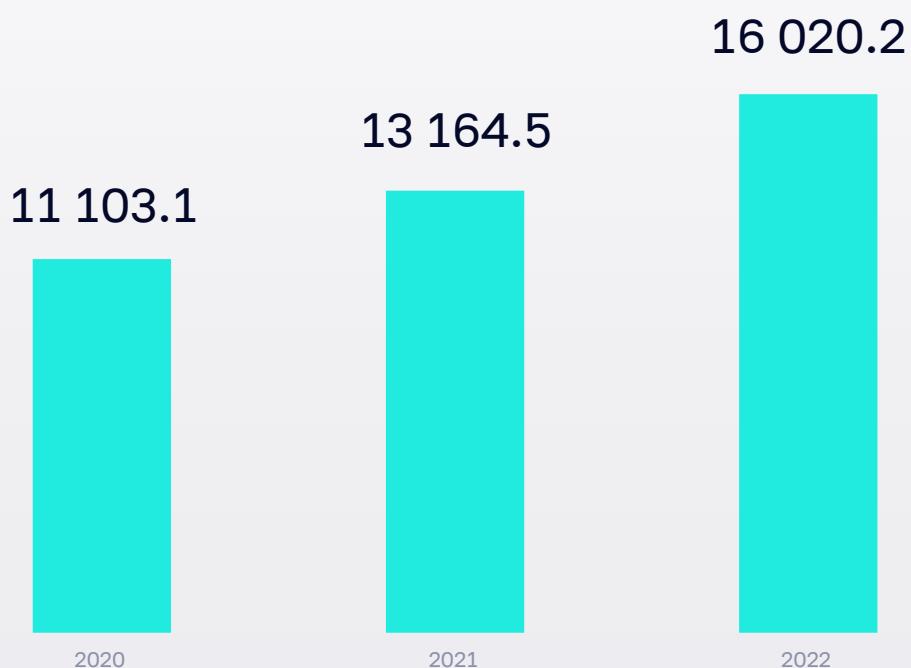


В общей структуре расходов преобладающую долю (более 70 %) занимают расходы на заработную плату (рисунок 7).

Рисунок 7

Расходы на заработную плату персоналу за счет субсидий на госзадание

млн руб.

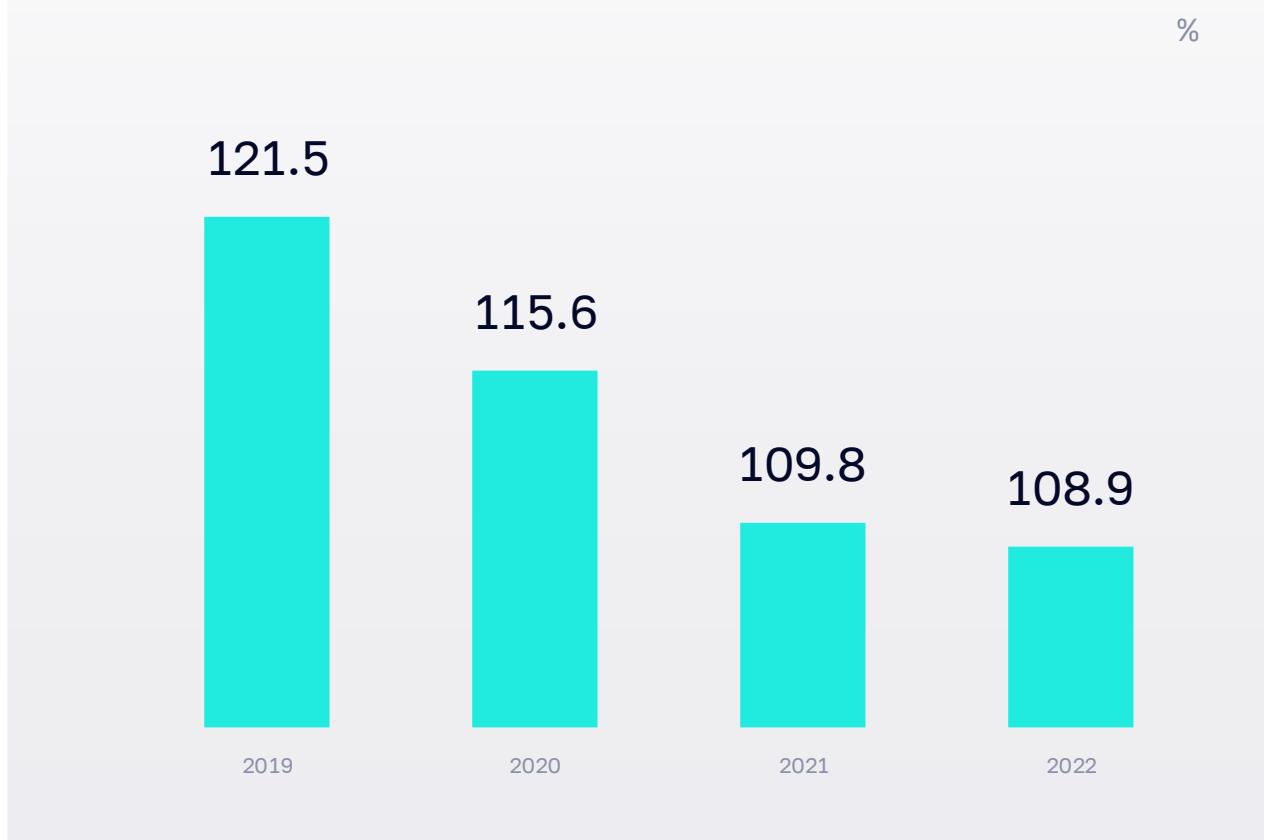


В ходе КМ проанализированы данные федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда⁴⁸ за 2020–2022 годы. Установлено, что в целом по федеральным музеям целевой показатель оплаты труда⁴⁹ (100 % средней заработной платы в соответствующем регионе) перевыполнен, данные представлены на рисунке 8.

-
48. «Сведения о численности и оплате труда работников сферы культуры по категориям персонала» (форма «ЗП-культура»), приложение № 5 к приказу Росстата от 20 декабря 2017 г. № 846 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
49. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597) соотношение средней заработной платы работников учреждений культуры и средней заработной платы в соответствующем регионе (далее – соотношение) должно составлять 100 %.

Рисунок 8

Соотношение средней заработной платы работников музеев и средней заработной платы в соответствующем регионе



Вместе с тем отдельными музеями целевой показатель не достигнут (приложение № 10 к отчету). В частности, в Музее Даля в 2020–2022 годах соотношение составило: 92,2 % – в 2020 году, 92,7 % – в 2021 году, 90,6 % – в 2022 году, в Музее Востока – 97,8 % в 2021 году.

Доля средств от приносящей доход деятельности в фонде оплаты труда музеев – объектов контроля незначительна (от 0,1 до 4 %), что во многом связано с действовавшими ограничениями посещаемости в период распространения новой коронавирусной инфекции.

Установленный предельный уровень соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров и среднемесячной заработной

платы работников учреждений (в кратности 8)⁵⁰ всеми музеями выполняется. Несоблюдение порядка⁵¹ выплат стимулирующего характера руководителям учреждений в ходе проверки не выявлено.

В ходе КМ установлено, что не во всех музеях выполняются рекомендации по доведению доли выплат по должностным окладам в структуре заработной платы работников в сфере культуры до уровня не менее 50 %⁵².

В Музее Даля указанная доля составила в 2020 году 47,8 %, в 2021 году – 45 %. В Музее Бахрушина в 2020 году – 37 %, в 2021 году – 40,7 %, в 2022 году – 40,2 %. В Государственном Эрмитаже – 26,4, 30,5 и 27,1% соответственно.

В общей структуре расходов музеев за счет субсидии на госзадание доля расходов на закупку товаров, работ, услуг снизилась с 35 % в 2020 году до 25 % в 2022 году, данные представлены на [рисунке 9](#).

В рамках указанных расходов осуществляются закупки товаров, работ, услуг, связанных с проведением выставок и созданием экспозиций, содержанием объектов недвижимого имущества, текущей деятельностью.

Анализ расходов на проведение выставок и создание экспозиций показал, что при базовом нормативе затрат от 1,5 млн рублей в 2020 году до 1,9 млн рублей в 2023 году музеями в рамках госзадания проводятся несопоставимые по затратам выставки, стоимость которых значительно варьируется в зависимости от масштаба, периода проведения и имеющихся ресурсов и может различаться более чем в тысячу раз.

Например, в Государственном Эрмитаже проводились выставки стоимостью от 40,5 тыс. рублей (выставка «Царь Петр I – герой рисунков учеников Изостудии Эрмитажа. В рамках Года Петра Великого в Эрмитаже») до 57,8 млн рублей (выставка «Рождение современного искусства: выбор Сергея Щукина»), в Музее Бахрушина – от 317,8 тыс. рублей (создание выставочного проекта «Без дублера» – выставка-посвящение Николаю Карабченцову) до 24,9 млн рублей (выставка «Непобедимая и легендарная»).

В ходе проверки во всех объектах контроля выявлены нарушения законодательства в сфере закупок, в том числе в части создания контрактной службы, несоблюдения объемов закупок у субъектов малого предпринимательства и единственного

50. Приказ Минкультуры России от 26 января 2017 г. № 63.

51. Положение о выплатах стимулирующего характера руководителям федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации, утвержденное приказом Минкультуры России от 16 сентября 2013 г. № 1351.

52. Подпункт «б» пункта 38 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020, 2021, 2022 годы, утвержденных решениями Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 24 декабря 2019 г. (протокол № 11); от 29 декабря 2020 г. (протокол № 13); от 23 декабря 2021 г. (протокол № 11) соответственно.

поставщика, требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг⁵³, приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, поэтапной оплаты по контрактам, изменения существенных условий контракта. Подробная информация о выявленных нарушениях представлена в приложении № 11 к отчету.

Рисунок 9

Расходы на закупку товаров, работ, услуг за счет субсидии на госзадание

млн руб.

6 194.7



2020

2021

2022

В общей структуре расходов музеев за счет субсидии на госзадание расходы на уплату налогов⁵⁴ составляют около 1%, данные представлены на рисунке 10.

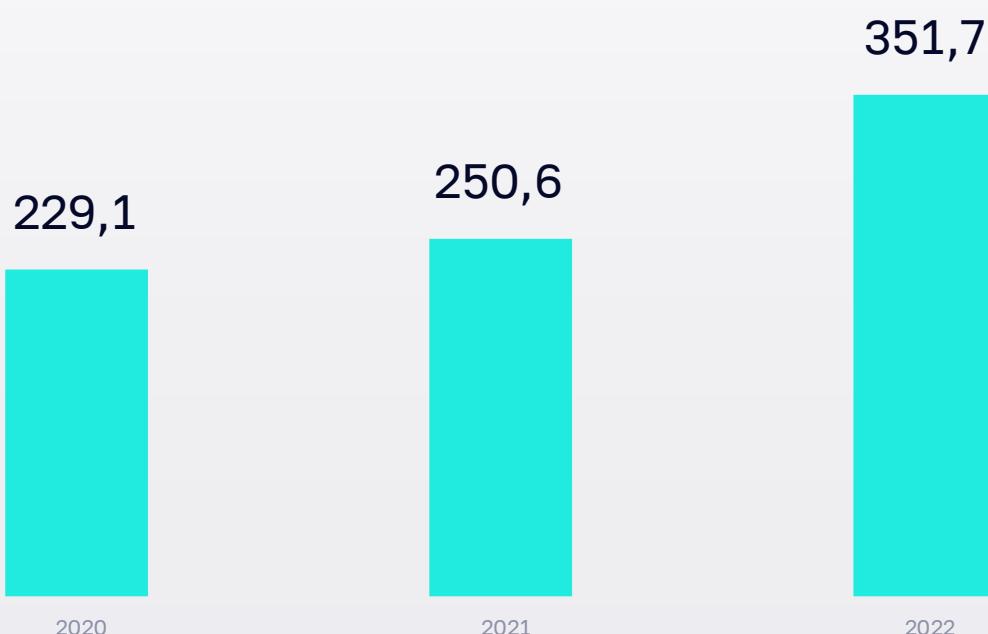
53. Утверждены приказом Минкультуры России от 21 мая 2018 г. № 762.

54. В качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

Рисунок 10

Расходы на уплату налогов за счет субсидии на госзадание

млн руб.



В ходе проверки установлено, что всеми музеями – объектами контроля фактическая уплата налогов в проверяемый период в общей сумме 25,5 млн рублей осуществлялась полностью за счет субсидии на госзадание без применения коэффициента платной деятельности, установленного Минкультуры России при ее расчете⁵⁵ согласно пункту 33 Положения № 640.

В результате переплата составила в общей сумме 1,16 млн рублей (из которых на Музей Даля приходится основная сумма – 1,15 млн рублей).

Анализ достижения результатов использования бюджетных средств показал, что в 2020 и 2021 годах практически все показатели госзаданий музеями выполнены, за исключением показателя посещаемости (в стационарных условиях).

55. Музею Бахрушина в размере 0,9362 в 2020 году, 0,06326 в 2021 году, 0,03470 в 2022 году; Музею Даля – 0,091763 в 2020 году, 0,05319 в 2021 году, 0,01216 в 2022 году; Музею Востока – 0,93 в 2020 году, 0,097 в 2021 году, 0,0 в 2022 году.

В частности, в Музее Востока в 2020 году показатель составил 71,0 тыс. человек (на 49,3 % меньше плана – 140,0 тыс. человек), в 2021 году – 105,3 тыс. человек (на 16 % меньше плана – 126,0 тыс. человек). Аналогично в Музее Даля посещаемость в 2020 году составила 43,8 тыс. человек при плане 91,6 тыс. человек, в 2021 году – 68,7 тыс. человек при плане 80,9 тыс. человек.

Это обусловлено приостановлением (частичным приостановлением) деятельности в связи с распространением коронавирусной инфекции. В соответствии с нормами бюджетного законодательства⁵⁶ госзадание в данном случае не признавалось невыполненным, возврат средств субсидий на госзадание не осуществлялся.

В 2022 году все показатели госзаданий выполнены музеями в пределах допустимых отклонений. В целом по музеям посещаемость превысила уровень 2019 года.

При этом в обособленном подразделении Музея Востока (филиал «Музей Рерихов»), несмотря на снятие ограничений, показатель посещаемости составил всего 60 % от уровня 2019 года.

Это обусловлено отсутствием условий для развития филиала. Филиал фактически является отделом Музея Востока с минимальным набором прав и полномочий. Руководитель филиала на протяжении ряда лет (с декабря 2020 года) не назначается, штат сотрудников составляет всего пять человек. Средства выделяются только на текущую деятельность, при отсутствии установленного филиалу госзадания, ПФХД, а также утвержденных программ развития. Значимые мероприятия, способные привлечь большое число посетителей, не проводятся.

В ходе анализа отмечается значительное перевыполнение в 2020 году числа удаленных посещений через сеть Интернет. Информация представлена на [рисунке 11](#).

Аналогичная ситуация сложилась и в 2021 году. Значительное перевыполнение показателей отмечается у Музея Бахрушина – в 23,3 раза⁵⁷, у Музея Востока – в 13,6 раза⁵⁸, Музея Даля – в 4,5 раза⁵⁹.

Ежегодное перевыполнение показателя не в полной мере учитывается при планировании на очередной финансовый год.

В ходе КМ на объектах контроля проверена достоверность данных отчетов о выполнении госзадания, в том числе источники информации о фактических значениях показателей госзадания.

-
56. Часть 20 статьи 2.1 Федерального закона от 12 ноября 2019 года № 367-ФЗ, статья 10 Федерального закона от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ.
57. Факт – 9 379 235 посетителей при плане – 401 700 посетителей.
58. Факт – 5 459 523 посетителя при плане – 400 000 посетителей.
59. Факт – 6 780 235 посетителей при плане – 1 522 597 посетителей.

Рисунок 11

Расходы на уплату налогов за счет субсидии на госзадание



Факт



План

ФГБУК «Музейно-выставочный центр Росизо»



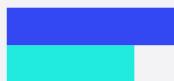
в 1.6 раза

ФГБУК «Музейно-выставочный центр Росфото»



в 14.4 раза

ФГБУК «Музей-заповедник Александровская слобода»



в 2.2 раза

ФГБУК «Музей-заповедник Абрамцево»



в 12.6 раза

ФГБУК «Третьяковская галерея»



в 2.1 раза

ФГБУК «Государственный Эрмитаж»



в 47 раз

ФГБУК «Музей Востока»



в 11.5 раза

ФГБУК «Литературный музей»



в 1.8 раза

В соответствии с пунктом 9 Правил № 1600⁶⁰ в целях подтверждения выполнения показателей объема оказываемых услуг (выполняемых работ) учреждение применяет формы статистического наблюдения (при наличии) и аналитический отчет о выполнении показателей деятельности.

При этом методические рекомендации для музеев, которые содержат подробную информацию об источниках информации для подтверждения выполнения показателей госзадания, в частности конкретных положений формы 8-НК, отсутствуют. Представление документов, подтверждающих фактическое выполнение показателей госзадания, Правила № 1600 также не предусматривают.

В результате подходы музеев к подтверждению выполнения показателей госзадания различаются. Это не дает объективной картины о результатах использования бюджетных средств.

Так, установлено, что для определения фактических значений показателя по числу посетителей⁶¹ музеями используются различные показатели формы 8-НК: Музеем Даля, Музеем Востока и Государственным Эрмитажем используется показатель «Число посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, всего»⁶², а Музеем Бахрушина – «Число посещений музея, всего»⁶³, в который включаются в том числе посещения массовых и культурно-образовательных мероприятий.

Аналогичная ситуация с показателем количества проведенных мероприятий. Музеями в основном учитываются как массовые, так и культурно-образовательные мероприятия⁶⁴. При этом Музеем Бахрушина в 2021 году учитывались только культурно-образовательные мероприятия⁶⁵.

В число созданных выставок (экспозиций) Государственным Эрмитажем включаются выставки, созданные за счет всех источников, в том числе внебюджетных средств, тогда как Музеем Бахрушина – только выставки, созданные за счет бюджетных средств.

В ходе КМ установлено, что в отчетах музеев о выполнении госзадания фактические значения отдельных показателей не подтверждены данными статистических форм⁶⁶.

-
- 60. Правила осуществления контроля за выполнением государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Министерства культуры Российской Федерации, утвержденные приказом Минкультуры России от 12 сентября 2018 г. № 1600 (далее – Правила № 1600).
 - 61. По услуге «Публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (в стационарных условиях)».
 - 62. Гр. 3 формы 8-НК.
 - 63. Гр. 16 формы 8-НК.
 - 64. Стр. 42 гр. 12 + гр. 14 формы 8-НК.
 - 65. Стр. 42 гр. 12 формы 8-НК.
 - 66. Нарушение пункта 9 Правил № 1600.

Так, в отчетах Музея Востока⁶⁷ не соответствуют данным формы 8-НК значения показателей, отражающих количество музейных предметов и музейных коллекций⁶⁸, количество проведенных мероприятий⁶⁹, а также долю отреставрированных музейных предметов⁷⁰.

В отчетах Музея Даля аналогичное несоответствие выявлено по показателю, отражающему количество отреставрированных предметов музейного фонда⁷¹.

В отчетах Музея Бахрушина не соответствуют статистическим данным формы 8-НК два показателя: «Количество музейных предметов основного музейного фонда учреждения, опубликованных на экспозициях и выставках в стационарных условиях»⁷², а также «Доля отреставрированных музейных предметов от числа предметов основного музейного фонда учреждения, требующих реставрации»⁷³.

Одновременно выявлено⁷⁴ нарушение Музеем Востока сроков размещения в ГИИС «Электронный бюджет» отчета о выполнении госзадания за 2020 год⁷⁵, а также установлены факты нарушения порядка⁷⁶ заполнения формы 8-НК при составлении данных форм за 2020, 2021 годы.

По услуге «Публичный показ музейных предметов, музейных коллекций (удаленно через сеть Интернет)» выявлены не только различные подходы к определению показателей госзадания, но и риски их формального выполнения.

Так, фактические значения показателя «Число посетителей (удаленно через сеть Интернет)» определяются на основе внутренней аналитики музеев исходя

-
- 67. Отчеты № 054-00058-20-00 на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, № 054-00041-21-00/03 на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, № 054-00148-22-01 на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.
 - 68. По данным отчетов, количество музейных предметов составляет 149 691 единицу ежегодно. По данным формы 8-НК, в 2021 году – 150 457 единиц, в 2022 году – 162 414 единиц.
 - 69. По данным отчета, количество проведенных мероприятий в 2020 году составило 57, в 2021 году – 61 мероприятие. Согласно данным формы 8-НК – 73 и 85 мероприятий соответственно.
 - 70. По данным отчета, доля отреставрированных музейных предметов за отчетный период от числа предметов основного музейного фонда учреждения, требующих реставрации, составила в 2020 и 2021 годах 0,8 %. Согласно данным формы 8-НК, в 2020 году – 66,4 %, в 2021 году – 110,9 %.
 - 71. По данным отчетов, количество отреставрированных предметов в 2020 году составило 235 единиц, в 2021 году – 379 единиц. Согласно данным формы 8-НК – 263 и 282 единицы соответственно.
 - 72. По данным отчета, количество музейных предметов в 2021 году – 8 940 единиц, по данным формы 8-НК – 7 851 единица.
 - 73. По данным отчета за 2021 год, доля отреставрированных музейных предметов составляет 0,01 %, по данным формы 8-НК (расчетно) – 0,06 %.
 - 74. При помощи Комплексной модели.
 - 75. Отчет о выполнении госзадания за 2020 год сформирован Музеем Востока в ГИИС «Электронный бюджет» 22 января 2021 года, то есть с нарушением установленного срока на 7 дней.
 - 76. Указания по заполнению формы федерального статистического наблюдения, утвержденные приказом Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584.

из различных подходов, так как статистические данные по виртуальным посещениям музеев формой 8-НК не предусмотрены.

При этом, например, Государственным Эрмитажем учитываются посещения только официального сайта музея, а Музеем Востока и Музеем Даля – как официальных сайтов учреждений, так и социальных медиа и сервисов музеев в сети Интернет. Музеем Бахрушина в 2020 году учтены посещения только официального сайта музея, а в 2021 году – как официального сайта, так и иных интернет-ресурсов.

Для подсчета виртуальных посещений музеи в основном используют счетчик «Яндекс Метрика», который позволяет анализировать различные составляющие посещений (число посетителей, визитов, просмотров, время на сайте, глубину просмотра и т. д.). При этом в показатель госзадания включается общее количество визитов пользователей любых страниц сайта вне зависимости от времени их продолжительности (которое может составлять всего несколько минут), а также посещение сайта «роботами»⁷⁷.

В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ⁷⁸ музеи обязаны обеспечить физическую сохранность и безопасность музейных предметов и музейных коллекций и их учет. Порядок осуществления указанных функций установлен Едиными правилами организации комплектования, учета, хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций⁷⁹, которые вступили в силу с 1 января 2021 года.

Проверка соблюдения установленных требований при реализации музеями основных функций их деятельности показала, что в целом требования законодательства и Единых правил музеями соблюдаются.

Вместе с тем Музеем Востока не утверждены внутримузейные правила комплектования, учета, хранения и использования музейных предметов, отражающие специфику организации учетно-хранительской и научно-фондовой работы. Рекомендуемая пунктом 54.5 Единых правил методика проведения проверки наличия музейного предмета не разработана.

В нарушение пунктов 54.1, 54.3 Единых правил, согласно которым музеи обязаны систематически проводить проверку наличия и состояния сохранности музейных предметов в соответствии с планом-графиком, утвержденным руководителем музея и согласованным с учредителем, Музеем Востока план-график не утверждался.

77. В частности, Государственным Эрмитажем в 2022 году.

78. Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ).

79. Утверждены приказом Минкультуры России от 23 июля 2020 г. № 827 (далее – Единые правила).

Также Музеем Востока в музейных помещениях не контролируются атмосферные и газовые загрязнения, отсутствует отдельное помещение для распаковки и осмотра предметов, необходимое в связи с опасностью заражения музея вредителями⁸⁰.

В ходе КМ выявлены системные нарушения в учете особо ценного движимого имущества (далее – ОЦДИ).

Так, в нарушение пункта 2 приказа № 1065⁸¹ Музеем Востока и Музеем Бахрушина в перечень ОЦДИ не включены:

- перечень движимого имущества балансовой стоимостью менее 500 тыс. рублей, без которого осуществление основных видов деятельности будет существенно затруднено;
- имущество, находящееся в федеральной собственности и переданное в пользование музею, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке (музейные коллекции и предметы, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда).

Так, Музеем Бахрушина в перечень ОЦДИ не включены 104 объекта ОЦДИ на общую сумму 20,6 млн рублей. Музеем Востока не отнесены к ОЦДИ объекты в количестве 132 единиц на общую сумму 21,7 млн рублей. Указанные объекты музеями перенесены со счета 101.2 «Основные средства – особо ценное движимое имущество учреждения» на счет 101.3 «Основные средства – иное движимое имущество учреждения».

Ранее аналогичное нарушение было выявлено Счетной палатой в Политехническом музее на сумму 70,0 млн рублей.

Кроме того, ни в одном музее данные по количеству объектов, указанных в перечнях ОЦДИ, не соответствуют данным счетов бухгалтерского учета. Это повлекло за собой искажение данных строки 010 «Основные средства» баланса учреждений (форма 0503730).

Музеем Бахрушина не направлены для внесения в реестр федерального имущества сведения в отношении шести объектов ОЦДИ на общую сумму 8 537,7 тыс. рублей⁸².

80. Нарушение пунктов 11.9, 13.4 Единых правил.

81. Приказ Минкультуры России от 29 июля 2019 г. № 1065 «Об определении видов и перечней особо ценного движимого имущества федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации» (далее – приказ № 1065).

82. Автомобиль легковой Mazda 6 с балансовой стоимостью 1 291,9 тыс. рублей, автономный комплекс планетарного сканирования формата А1+ (900x600мм) (2 334,6 тыс. рублей), автономный комплекс планетарного сканирования формата А2+ (до 625×465 мм для книг) (2 847,2 тыс. рублей), сервер Dell PowerEdge R540 – (584,0 тыс. рублей), сервер БД КАМИС и сервер приложений КАМИС 5 (580,0 тыс. рублей), фотостенд ЭЛАР ФСН (900,0 тыс. рублей).

Выявлены системные нарушения законодательства о бухгалтерском учете, в том числе в части выполнения требований Федерального стандарта № 274н⁸³.

Так, в соответствии с установленными требованиями⁸⁴ учет движения музейных ценностей должен производиться на забалансовом счете 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование». Основанием для отражения операций по движению музейных ценностей являются акты выдачи и возврата музейных предметов во временное пользование.

Ни в одном музее указанный счет не ведется. В проверяемом периоде на счете 26 не отражались экспонаты, переданные на выставки во временное пользование.

Это привело к искажению данных справки о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах в составе баланса учреждения (форма 0503730).

Ранее аналогичное нарушение было выявлено в Политехническом музее.

Кроме того, Музеем Востока на счете 26 не отражалось имущество, переданное по договорам безвозмездного пользования⁸⁵.

Для учета находящихся в эксплуатации учреждения объектов основных средств стоимостью до 10 тыс. рублей включительно⁸⁶ предназначен забалансовый счет 21 «Основные средства в эксплуатации»⁸⁷.

Однако во всех музеях выявлены случаи отражения основных средств стоимостью менее или равной 10 тыс. рублей на счете 101 «Основные средства», в общем количестве 2 450 объектов на общую сумму 13,54 млн рублей⁸⁸.

Нарушения в части учета объектов основных средств устраниены объектами проверки в ходе КМ.

-
83. Федеральный стандарт бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Учетная политика, оценочные значения и ошибки», утвержденный приказом Минфина России от 30 декабря 2017 г. № 274н (далее – Федеральный стандарт № 274н).
84. Пункт 383 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н (далее – Инструкция № 157н).
85. Здания общей стоимостью 69,24 млн рублей, переданные Музеем Востока ФГБУК «Государственный музей изобразительных искусств имени А.С. Пушкина» по договорам от 28 августа 2019 г. № 1/8/19, 2/8/19 по адресу: г. Москва, переулок Малый Знаменский, д. 3/5, стр. 4, стр. 7; от 28 августа 2019 г. № 3/8/19 по адресу: г. Москва, переулок Малый Знаменский, д. 3/5, стр. 5.
86. За исключением объектов библиотечного фонда и объектов недвижимого имущества в целях обеспечения надлежащего контроля за их движением.
87. Пункт 373 Инструкции № 157н.
88. Согласно оборотно-сальдовым ведомостям счета 101 «Основные средства» (субсчета 101.1, 101.3): в Музее Востока по состоянию на 1 октября 2022 года – 359 объектов на общую сумму 2,15 млн рублей, в Музее Бахрушина – на 1 января 2023 года отражено 746 объектов на общую сумму 4,17 млн рублей, в Музее Даля по состоянию на 1 декабря 2022 года – 1 345 объектов на общую сумму 7,22 млн рублей.

Кроме того, в ходе проверки Музеем Даля проведены исправительные операции в части отнесения трех лифтов в общей сумме 12,34 млн рублей, входящих в состав здания, но числящихся как отдельные инвентарные объекты в составе основных средств, на увеличение балансовой стоимости здания⁸⁹.

В учетной политике Музея Востока, Музея Бахрушина и Музея Даля учтены не все требования пункта 9 Федерального стандарта № 274н⁹⁰.

В нарушение установленных требований⁹¹ Музеем Востока учет музейных ценностей осуществляется на забалансовом счете 01 в составе единого объекта имущества.

При проверке соблюдения требований к проведению реставрационных работ установлено, что из 19 сотрудников отдела реставрации Музея Востока 10 сотрудников (52,6 %) не аттестованы Минкультуры России⁹².

В ходе КМ установлены системные нарушения требований к обеспечению открытости и доступности информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений.

Так, всеми музеями – объектами контроля нарушаются положения федерального законодательства и приказов министерств⁹³ в части состава и сроков размещения информации на официальном сайте www.bus.gov.ru.

Так, Музеем Востока сформированы и представлены для размещения на сайте с нарушением установленных сроков: Положение о «Музее Перихов» (с изменениями); Положение о Северокавказском филиале; копии семи соглашений о предоставлении

-
89. Согласно пункту 45 Инструкции № 157н, коммуникации внутри зданий, необходимые для их эксплуатации, в частности система отопления, включая котельную установку для отопления (если последняя находится в самом здании); внутренняя сеть водопровода, газопровода и канализации со всеми устройствами; внутренняя сеть силовой и осветительной электропроводки со всей осветительной арматурой; внутренние телефонные и сигнализационные сети; вентиляционные устройства общесанитарного назначения; подъемники и лифты входят в состав здания и отдельными инвентарными объектами не являются.
90. В нарушение подпункта «а» пункта 9 Федерального стандарта № 274н учетная политика Музея Востока (утв. приказом ген. директора А.В. Седова от 27 декабря 2021 г. № 228), Музея Бахрушина (утв. приказом ген. директора Д.В. Родионова от 30 декабря 2020 г. № 64-Ф) не содержит утвержденные методы оценки объектов бухгалтерского учета, порядок признания (постановки на учет) и прекращения признания (выбытия из учета) объектов бухгалтерского учета. В нарушение подпункта «з» пункта 9 Федерального стандарта № 274н учетная политика Музея Даля, Музея Бахрушина не содержит утвержденные иные способы ведения бухгалтерского учета, необходимые для организации ведения бухгалтерского учета и формирования бухгалтерской (финансовой) отчетности субъектом учета.
91. Пункт 334 Инструкции № 157н.
92. Нарушение статьи 5 Федерального закона № 54-ФЗ, пункта 41.2 Единых правил.
93. Пунктов 3.3 и 3.5 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; приказа Минкультуры России от 14 августа 2019 г. № 1174 «О передаче прав по размещению на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» документов о федеральных государственных учреждениях, подведомственных Министерству культуры Российской Федерации»; пунктов 6, 7, 15 приказа Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта».

субсидий⁹⁴; копии отчетов об исполнении учреждением ПФХД на 1 января 2021 года и на 1 января 2022 года, а также копии отчетов о финансовой деятельности за 2020 и 2021 годы.

Музеем Даля и Музеем Бахрушина также допущены нарушения в части неразмещения информации на официальном сайте, которые устраниены по замечаниям Счетной палаты в ходе КМ (с 6 по 12 декабря 2022 года и 7 февраля 2023 года соответственно).

Анализ установленных нарушений и недостатков выявил системные недостатки в деятельности Минкультуры России по контролю за выполнением госзадания. Отсутствие разъясняющих методических документов приводит к различиям в подходах музеев к оценке выполнения показателей госзадания.

В ходе проверки во всех объектах контроля установлены нарушения законодательства в сфере закупок. Выявлены системные нарушения в учете объектов ОЦДИ, организации и ведении бухгалтерского учета, обеспечении открытости и доступности информации о деятельности учреждений, а также недостатки при оплате музеями налога на имущество без применения коэффициента платной деятельности.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акты по результатам КМ подписаны объектами контроля без замечаний.

10. Выводы

10.1. В основном документы, необходимые для планирования и выполнения государственного задания музеями, в том числе предусмотренные нормами Положения № 640, приняты Минкультуры России, их положения в целом актуальны и соответствуют установленным требованиям.

Вместе с тем используемое при формировании госзаданий музеям Положение № 609 содержит ряд норм, противоречащих бюджетному законодательству, – в частности, о сметном финансировании учреждений культуры, невозможности изъятия у организации культуры неиспользованных средств, а также уменьшения размера бюджетных ассигнований организации культуры за счет поступления средств из внебюджетных источников.

94. От 18 января 2021 г. № 054-02-2021-178, от 21 января 2021 г. № 054-02-2021-331, копия дополнительного соглашения от 6 августа 2021 г. № 054-02-2021-178/2, копии соглашений от 16 декабря 2020 г. № 054-02-2020-628, от 1 марта 2022 г. № 054-02-2022-018, № 054-02-022-013, от 5 марта 2022 г. № 054-02-2022-306.

10.2. В ходе проверки не установлено несоблюдений норм Положения № 640 при расчете сумм субсидий на госзадание в отношении музеев – объектов контроля. Вместе с тем многочисленность корректирующих коэффициентов, широкие диапазоны их значений и индивидуальный подход к их применению приводят к существенным различиям в нормативных затратах и, соответственно, финансовом обеспечении госзадания.

Одновременно Минкультуры России в 2020–2022 годах путем применения коэффициентов выравнивания необоснованно перераспределяло между музеями объем субсидий на госзадание, рассчитанный в соответствии с нормами Положения № 640. Начиная с 2023 года данный недостаток устранен.

10.3. Бюджетные ассигнования, предусмотренные на финансовое обеспечение выполнения госзадания федеральными музеями, сформированы Минкультуры России в основном в соответствии с требованиями бюджетного законодательства и в целом обеспечивают текущую деятельность учреждений, в первую очередь уровень заработной платы, в соответствии с положениями Указа № 597.

10.4. Практически все показатели государственных заданий в 2020–2022 годах музеями достигнуты, за исключением посещаемости (в стационарных условиях). Это обусловлено объективными причинами (распространение коронавирусной инфекции).

Методическое сопровождение процессов формирования и выполнения показателей госзадания со стороны Минкультуры России недостаточно. В результате подходы музеев к планированию и подтверждению выполнения показателей госзадания различаются, что не дает объективной оценки использования бюджетных средств.

Фактические значения отдельных показателей отчетов музеев о выполнении госзадания не подтверждены данными официальной статистики. Одновременно выявлены риски формального выполнения показателя по числу удаленных посещений.

10.5. В ходе проверки использования средств субсидий на госзадание выявлен системный недостаток при оплате музеями налога на имущество без применения коэффициента платной деятельности.

Также во всех объектах контроля установлены нарушения законодательства в сфере закупок. Выявлены системные нарушения в части учета объектов ОЦДИ, организации и ведения бухгалтерского учета (в том числе движения музейных ценностей), а также обеспечения открытости и доступности информации на официальном сайте www.bus.gov.ru.

Системные нарушения свидетельствуют о недостатках контроля со стороны Минкультуры России.

В отдельных учреждениях выявлено несоблюдение рекомендаций по доле выплат по должностным окладам в структуре заработной платы.

10.6. Проверка реализации основных музейных функций по обеспечению физической сохранности и безопасности музейных предметов, музейных коллекций и их учету показала, что в целом установленные требования музеями соблюдаются.

10.7. Филиал Музея Востока «Музей Перихов» функции обособленного подразделения не осуществляет, фактически является отделом музея с минимальным набором прав и полномочий.

С момента создания филиала основные направления его деятельности не определены. Госзадание филиалу не устанавливалось, правовой акт, регулирующий вопросы финансового обеспечения госзадания для филиала, не издан. Планы финансово-хозяйственной деятельности для филиала не утверждались.

В результате филиал «Музей Перихов» осуществлял деятельность при отсутствии каких-либо плановых показателей как в части оказания государственных услуг (выполнения работ), так и их финансового обеспечения.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением проработать вопрос о внесении изменений в Положение № 609 в целях его приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации либо о признании Положения № 609 утратившим силу (в срок до 1 июля 2024 года).

11.2. Направить информационное письмо в Минкультуры России с предложениями в срок до 15 июля 2024 года:

- подготовить и направить подведомственным музеям методические рекомендации, содержащие единые подходы к определению значений показателей госзадания при подготовке предложений в госзадание, а также к расчету фактических значений показателей госзадания при формировании отчетов о выполнении госзадания;
- направить разъяснения подведомственным музеям о необходимости отражения движения музейных ценностей на забалансовом счете 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование».

11.3. Направить представления Счетной палаты директору Музея Даля, генеральному директору Музея Бахрушина, генеральному директору Музея Востока с требованиями устраниТЬ выявленные нарушения и недостатки в срок до 15 февраля 2024 года.

11.4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

© Счетная палата Российской Федерации, 2023