

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение  
высшего образования  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

*На правах рукописи*

Костиков Павел Сергеевич

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ  
БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ НА ОКАЗАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

5.2.4. Финансы

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Куцури Георгий Николаевич,  
доктор экономических наук, профессор

Москва – 2025

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 17 декабря 2025 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.fa.ru](http://www.fa.ru).

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;  
заместитель председателя – Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;  
ученый секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Засько В.Н., д.э.н., доцент;  
Караев А.К., д.техн.н., профессор;  
Куцури Г.Н., д.э.н., профессор;  
Мандрощенко О.В., д.э.н., профессор;  
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;  
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;  
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат диссертации разослан 21 октября 2025 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
Финансового университета Д 505.001.109

Ю.Г. Тюрина

## I Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** В условиях глобальной трансформации мировой экономики, а также санкционного давления, приводящего к повышению нагрузки на бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, особую значимость приобретают подходы к управлению бюджетными расходами. Учитывая, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, одной из целей государства является развитие отраслей социальной сферы, осуществляемое в том числе посредством предоставления гражданам государственных услуг в социальной сфере.

Повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере в условиях ограниченности бюджетных средств не представляется возможным без обеспечения взвешенного и рачительного подхода к управлению бюджетными расходами на их оказание. В целях управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере применяются различные инструменты управления: сметное финансирование, государственное задание и субсидия на его выполнение, системы социального и медицинского страхования, государственный заказ и иные.

На пути трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере возникают проблемы теоретического и методического характера, среди которых наиболее значимыми являются следующие:

- особенности финансового обеспечения социальной сферы недостаточно учитываются при формировании теоретических подходов к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере;

- применяемые инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере не в полной мере отвечают современным требованиям простоты, прозрачности и подконтрольности, а также недостаточно ориентированы на конкурентное распределение бюджетных средств, что приводит к ограничению доступности государственных услуг в социальной сфере и снижению стимулов исполнителей услуг к повышению качества их оказания;

- разнородность применяемых инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, неравные условия финансового обеспечения для государственных и негосударственных исполнителей услуг, а также несовершенство процедур предоставления средств из бюджета исполнителям услуг по результатам отбора.

Государством проведена масштабная реформа системы финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере посредством перехода от сметного к нормативно-подушевому финансированию, что позволило приблизиться к решению

множества проблем результативности бюджетных расходов. В то же время, несмотря на определенные успехи в повышении результативности бюджетных расходов на оказание государственных услуг в социальной сфере, динамика отдельных показателей, характеризующих развитость социальной сферы (продолжительность жизни, рождаемость, удовлетворенность граждан условиями для занятий физической культурой и спортом и иные), свидетельствует о необходимости корректировки подходов к их улучшению. Данный факт свидетельствует о необходимости разработки теоретических подходов, которые бы позволили сформировать сущностное понимание государственных услуг в социальной сфере и особенностей их финансирования, а также обеспечить достижение национальных целей развития Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным требуется разработка и реализация научно-обоснованного комплекса теоретических положений и практических мер, направленных на дальнейшую трансформацию инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, которые бы позволили сформировать сущностное понимание государственных услуг в социальной сфере и особенностей их финансирования, а также способствовали достижению национальных целей развития Российской Федерации, что обуславливает актуальность темы диссертации.

**Степень разработанности темы исследования.** Трансформация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере является актуальной темой исследования отечественных и зарубежных ученых в связи с потребностью мирового сообщества в повышении качества и доступности государственных услуг в социальной сфере. Вопросам управления бюджетными расходами, а также определения подходов к оценке результативности бюджетных расходов посвящены работы зарубежных ученых: Б. Гудэр, Г. Гургеля, Т. Гэблера, Э. Густафссон-Райт, А. Ривза, К. Худа, О.М. Карбо, Д. Осборна, П. Самуэльсона, Д.Ю. Стиглица, Э. Эванса, К. Эгглстон и других. Отдельные вопросы управления бюджетными расходами, а также оценки их эффективности рассматриваются в работах отечественных авторов: И.В. Абанкиной, Т.В. Абанкиной, М.П. Афанасьева, И.В. Балынина, Н.А. Бегчина, М.Л. Васюниной, М.Л. Дорофеева, О.С. Горловой, Г.Н. Куцури, А.М. Лаврова, О.В. Малиновской, С.П. Солянниковой, Н.Н. Шаш, Н.С. Шмиголь, Л.И. Якобсона и ряда других. Аспекты финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере, а также применения инструментов управления бюджетными расходами на их оказание рассматриваются в работах отечественных авторов: А.Г. Гаджиевой, И.В. Герсонской, Е.Ю. Елистратовой, Т.В. Игнатовой, Д.Г. Коровяковского, А.М. Лаврова, О.И. Лозицкой, М.Л. Седовой, И.Ю. Федоровой, С.Г. Хабаева и других.

Одновременно стоит отметить, что вопросы трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере с учетом справедливой интеграции государственных и негосударственных ресурсов в социальной сфере, ориентации на человека и участие граждан в распределении

бюджетных средств исследованы фрагментарно. Практика и результаты внедрения новых инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (государственного социального заказа и проекта социального воздействия) практически не изучены, что обусловило выбор темы диссертации.

Теоретическая разработанность проблемы характеризуется наличием исследований, посвященных анализу этапов трансформации инструментов управления бюджетными расходами в социальной сфере, когда финансирование осуществлялось преимущественно посредством бюджетной сметы, а также субсидии на выполнение государственного задания. В таких исследованиях определены основные причины и цели проведения реформ, проблемы, объясняющие их необходимость, а также проанализированы первичные результаты их проведения. В то же время актуальное состояние инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, а также практика их применения требуют дополнительного исследования.

**Целью исследования** является решение научной задачи по разработке научно-методического подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, учитывающего специфику финансового обеспечения социальной сферы и направленного на повышение качества и доступности государственных услуг в данной сфере.

Для достижения поставленной цели поставлены и решены следующие **задачи** исследования:

- обосновать специфические принципы управления бюджетными расходами, позволяющие обеспечить ориентированность инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на повышение их качества и доступности;
- разработать классификацию инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, которая позволит обеспечить обоснованный выбор инструментов, ориентированный на повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере;
- проанализировать опыт применения выбранных по результатам классификации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере;
- оценить влияние инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на качество и доступность таких услуг;
- предложить и обосновать научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, нацеленный на повышение их качества и доступности;
- разработать порядок мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

**Объектом исследования** являются инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

**Предметом исследования** является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

**Научная новизна** исследования состоит в разработке научно-методического подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, учитывающего специфику финансового обеспечения социальной сферы и ориентированного на повышение качества и доступности государственных услуг.

Новыми являются следующие научные результаты:

1) теоретически обоснованы специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, базирующиеся на положениях теорий целеполагания, нового государственного управления и социального государства, в частности: конкурентность, адресное бюджетное делегирование и социальная эффективность. Данные принципы дополняют общие принципы управления бюджетными расходами и позволяют обеспечить ориентированность инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на повышение их качества и доступности;

2) разработана классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, основанная на сочетании комплекса организационно-правовых, финансовых и процессуально-контрольных признаков, использование которой обеспечивает обоснованный выбор инструментов, ориентированный на реализацию принципов конкурентности, адресного бюджетного делегирования, социальной эффективности и повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере;

3) предложен и обоснован научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, нацеленный на повышение их качества и доступности, заключающийся в реализации комплекса практических предложений по созданию равных условий финансового обеспечения для государственных и негосударственных исполнителей услуг, повышению конкурентности распределения и прозрачности использования бюджетных средств, оптимизации процедур финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере за счет бюджетных средств;

4) разработан и апробирован порядок мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, включающий алгоритм его проведения и правила идентификации и оценки рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами, предназначенный для принятия уполномоченными органами решений, направленных на обеспечение качества планирования бюджетных расходов, а также результативности предоставления и использования бюджетных средств.

**Теоретическая значимость работы** состоит в том, что ее основные выводы и положения развивают теоретические аспекты управления бюджетными расходами в социальной сфере и определяют направления трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

**Практическая значимость работы** состоит в разработке комплекса предложений по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, которые могут быть использованы уполномоченными органами государственной власти при уточнении организационно-правовых основ, инструментов и процедур управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

- предложения по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере;
- алгоритм проведения мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

**Методология и методы исследования.** Методология исследования базируется на структурно-функциональном, системном и агрегированном подходах, представленных в работах отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблемам государственных финансов и финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере. Методологическая база основывается на философских и общенаучных принципах (объективности, системности, всесторонности, единства теории и практики). При проведении исследования применялись общенаучные (синтез, анализ, обобщение, классификация) и специальные (экономико-математические и статистические) методы.

**Положения, выносимые на защиту:**

- 1) специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (С. 30-43);
- 2) классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (С. 44-63);
- 3) научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (С. 115-137);
- 4) порядок мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (С. 138-150).

**Информационная база** исследования включает данные официальной статистики и аналитические материалы Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Организации экономического

сотрудничества и развития, нормативно-правовую базу, а также научную литературу отечественных и зарубежных авторов.

**Область исследования** диссертации соответствует п. 11. «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов» Паспорта научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

**Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.** Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование основывается на официальных данных Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, официального интернет-портала правовой информации и справочно-правовой системы «Консультант плюс».

Основные положения и результаты исследования докладывались и получили одобрение на следующих научных мероприятиях: на III Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 28 октября 2022 г.); на XIV Международном научном студенческом конгрессе «Экономика России: новые тренды развития» (Москва, Финансовый университет, 13-24 марта 2023 г.); на IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 15 февраля 2024 г.); на V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 27 февраля 2025 г.); на VI Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 10 апреля 2025 г.).

Материалы диссертации применяются в работе Департамента бюджетной методологии Министерства финансов Российской Федерации при разработке и совершенствовании подходов к управлению бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Так, обоснованные в диссертации принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, учитывающие особенности финансового обеспечения социальной сферы, а также классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере используются Департаментом бюджетной методологии при экспертизе предложений по разработке и актуализации мер, направленных на совершенствование системы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Предложенный научно-практический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере учитывается при формировании предложений к документам стратегического планирования, основным

направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, концепции повышения эффективности бюджетных расходов на очередной период в части разделов, посвященных финансовому обеспечению государственных услуг в социальной сфере. Сформированные предложения по созданию равных условий финансового обеспечения для государственных и негосударственных исполнителей услуг, повышению конкурентности распределения и прозрачности использования бюджетных средств, оптимизации процедур финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере за счет бюджетных средств используются Департаментом бюджетной методологии при разработке соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих применение инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Предложенный порядок проведения мониторинга достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере учитывался при разработке приказа Минфина России от 28 апреля 2025 г. № 49н «Об утверждении Порядка проведения мониторинга достижения результатов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». Применение практических предложений, разработанных в диссертации, способствует повышению качества подготавливаемых Департаментом бюджетной методологии материалов и развитию концептуальных подходов к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, а также повышению качества и доступности государственных услуг в социальной сфере.

Материалы исследования используются Кафедрой общественных финансов Финансового факультета Финансового университета в учебном процессе в преподавании учебных дисциплин «Бюджетно-налоговая политика и национальные цели развития», «Управление государственными финансами», «Финансы общественного сектора».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** Основные положения и результаты исследования отражены в 6 публикациях общим объемом 3,95 п.л. (авторский объем 3,45 п.л.), в том числе 5 работ общим объемом 3,95 п.л. (авторский объем 2,95 п.л.) опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура и объем диссертации** обусловлены целью, задачами и общей логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 125 наименований, а также 6 приложений. Текст диссертации изложен на 207 страницах, содержит 26 таблиц, 13 рисунков.

## II Основное содержание работы

В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в работе рассмотрены четыре группы вопросов.

**Первая группа вопросов связана обоснованием специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.**

Процесс финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере характеризуется особенностями, которые необходимо учитывать при управлении бюджетными расходами. К основным особенностям финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере отнесены следующие:

- необходимость ориентации на индивидуальные потребности граждан;
- субъективный характер оценки удовлетворенности граждан качеством оказанием государственных услуг в социальной сфере;
- отложенное проявление социально-экономических эффектов от оказания государственных услуг в социальной сфере, что затрудняет текущую оценку результативности бюджетных расходов.

В целях идентификации и обоснования принципов, соблюдение которых при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволит учесть указанные особенности, определена необходимость выстраивания четкого целеполагания, соблюдения современных подходов к управлению государственными расходами, безусловной ориентации на выполнение социальных функций государства. Результаты исследования теорий целеполагания, нового государственного управления и социального государства, взятых за основу при формировании специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Принципы целеполагания, нового государственного управления и социального государства

| Теория                                    | Принцип                                      | Описание                                                                                                                               |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                         | 2                                            | 3                                                                                                                                      |
| Теория целеполагания                      | Конкретность и измеримость                   | Цель должна быть четкой и однозначной, должно быть понимание об измерении ее достижения                                                |
|                                           | Реалистичность и достижимость                | Цель должна быть достаточно сложной, чтобы мотивировать, но достижимой                                                                 |
|                                           | Обратная связь и контроль                    | Необходимо получать регулярную обратную связь по продвижению к цели, а также обеспечивать контроль за ее достижением                   |
| Теория нового государственного управления | Эффективность                                | Необходимость повышения эффективности деятельности государственных органов                                                             |
|                                           | Конкуренция                                  | Использование рыночных принципов работы: конкуренция, привлечение частного сектора, оценка «цена-качество»                             |
|                                           | Бюджетирование, ориентированное на результат | Выстраивание финансового обеспечения с ориентацией не на процессы, а на достижение конкретных результатов                              |
|                                           | Клиенто-центричность                         | Государственные услуги рассматриваются как «услуги для клиента», повышается внимание к качеству и доступности услуг, удовлетворенности |

Продолжение таблицы 1

| 1                              | 2                                        | 3                                                                                                                                                  |
|--------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Теория социального государства | Активная социальная политика             | Предполагается не просто оказание текущей помощи, а стимулирование занятости, образования, развития человека, создание условий для самореализации. |
|                                | Социальная справедливость (солидарность) | Равный доступ к основным благам и перераспределение ресурсов для сглаживания неравенства, взаимная ответственность между государством и обществом  |
|                                | Доступность и качество социальных услуг  | Государственные услуги должны быть не только формально предоставлены, но и реально доступны, качественны и отвечать современным требованиям        |

Источник: составлено автором.

Авторский подход, предполагающий интеграцию принципов целеполагания, нового государственного управления и социального государства и позволивший определить и обосновать специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, которые обеспечивают ориентированность инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на повышение их качества и доступности, представлен на рисунке 1.

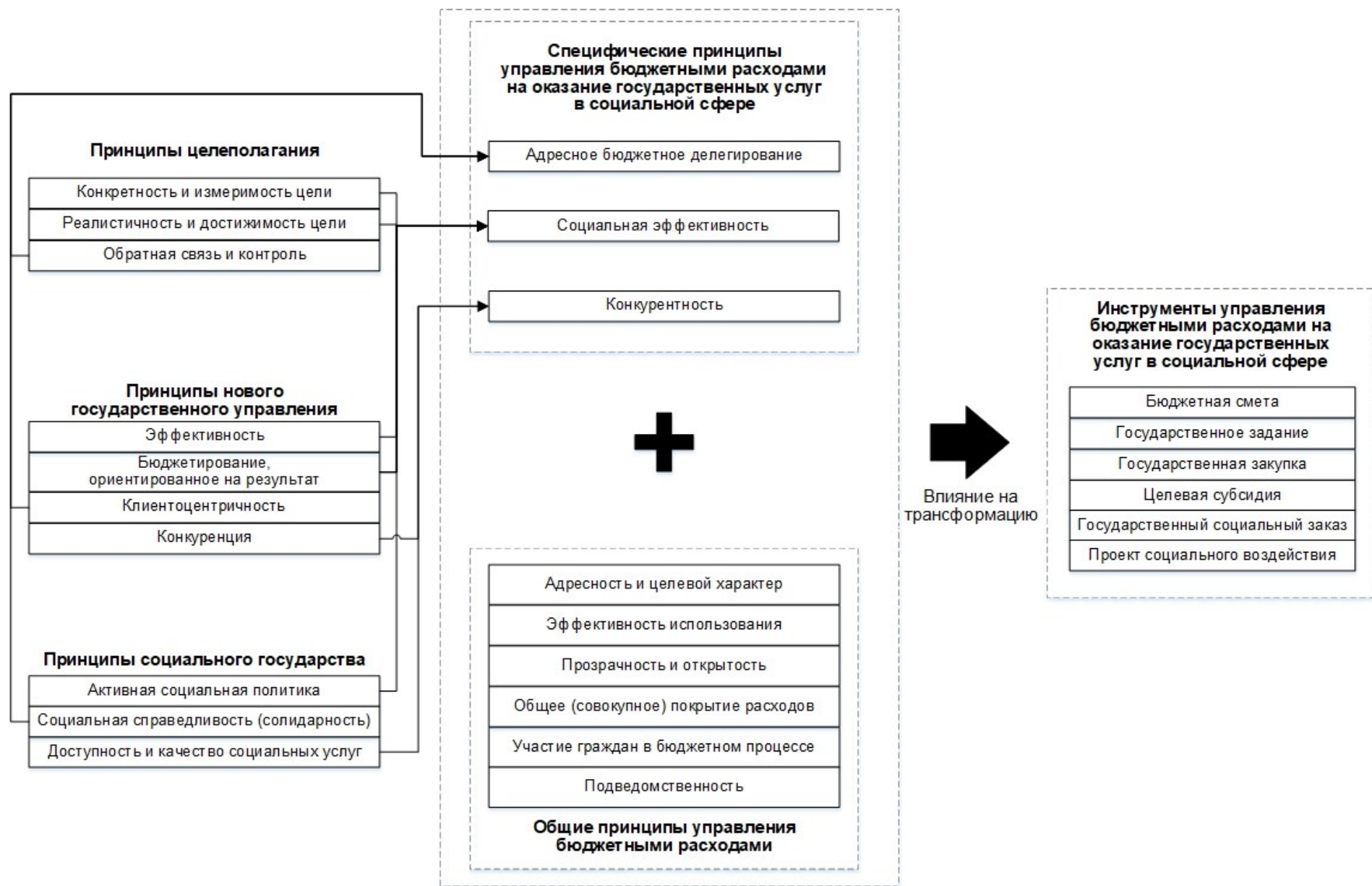
В качестве специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определены:

1) адресное бюджетное делегирование – вовлечение граждан, общественных и экспертных организаций в процесс принятия решений о распределении бюджетных средств между исполнителями услуг;

2) социальная эффективность – достижение результата, выраженного в положительном изменении состояния или жизненных условий потребителей услуг (социального эффекта) при оптимальных затратах;

3) конкурентность – распределение бюджетных средств между исполнителями услуг при финансовом обеспечении государственных услуг в социальной сфере должно осуществляться на равной конкурентной основе вне зависимости от их организационно-правовой формы.

Указанные принципы должны учитываться при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере и соответственно при трансформации инструментов управления такими расходами. В то же время рассматриваемые инструменты управления бюджетными расходами неоднородны и характеризуются разной степенью соблюдения разработанных специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. В этой связи в целях выработки подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере необходимым условием является классификация рассматриваемых инструментов исходя из реализации обоснованных и вышеназванных принципов.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

**Вторая группа вопросов связана с разработкой классификации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.**

С учетом теоретически обоснованных специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (адресное бюджетное делегирование, социальная эффективность, конкурентность), а также необходимости определения подхода к выбору инструментов управления бюджетными расходами на их оказание, ориентированному на реализацию указанных принципов и повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере, сформированы признаки классификации и содержательные характеристики рассматриваемых инструментов, представленные в таблице 2.

Таблица 2 – Признаки классификации и содержательные характеристики инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

| Группа                    | Признак                                          | Содержательная характеристика               |
|---------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Организационно-правовые   | Способ определения исполнителей услуг            | Административно-распределительные           |
|                           |                                                  | Конкурентные                                |
|                           | Организационно-правовая форма исполнителей услуг | Для государственных исполнителей            |
|                           |                                                  | Для негосударственных исполнителей          |
|                           |                                                  | Универсальные                               |
|                           | Подведомственность расходов                      | В пределах публично-правового образования   |
|                           |                                                  | Без ограничений по подведомственности       |
| Финансовые                | Способ обоснования бюджетных ассигнований        | Тарифные                                    |
|                           |                                                  | Затратные                                   |
|                           |                                                  | Проектно-сметные                            |
|                           |                                                  | Нормативно-подушевые                        |
|                           |                                                  | Анализа рынка                               |
|                           | Источник финансового обеспечения                 | Бюджетные                                   |
|                           |                                                  | Смешанные                                   |
|                           |                                                  | Частные (возмещение при достижении эффекта) |
|                           | Результат предоставления бюджетных средств       | Финансирования затрат                       |
|                           |                                                  | Финансирования непосредственного результата |
|                           |                                                  | Финансирования конечного результата         |
| Процессуально-контрольные | Механизм контроля                                | Административного контроля                  |
|                           |                                                  | Общественного мониторинга                   |
|                           |                                                  | Независимого аудита                         |
|                           | Участие граждан в распределении средств          | Без участия граждан                         |
|                           |                                                  | Консультативного участия граждан            |
|                           |                                                  | Прямого участия граждан                     |

Источник: составлено автором.

Сформированные признаки и содержательные характеристики инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволили осуществить классификацию рассматриваемых инструментов, а также анализ и сравнение их содержательных характеристик с позиции реализации принципов адресного бюджетного делегирования, социальной эффективности и конкурентности.

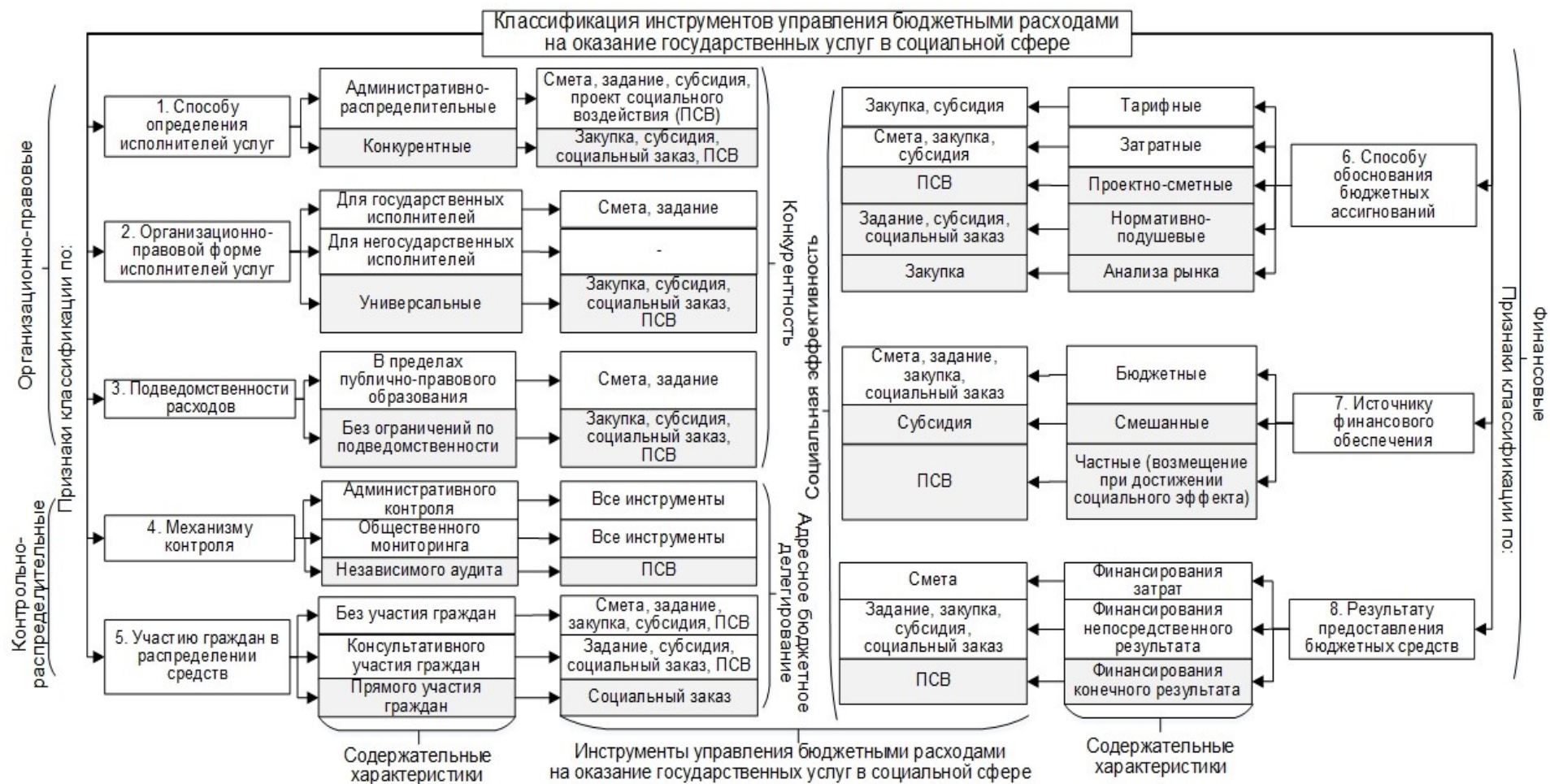
В целях классификации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определено 3 группы признаков: организационно-правовые, финансовые и процессуально-контрольные. Анализ содержательных характеристик указанных инструментов с точки зрения реализации обоснованных в работе специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволил сделать следующие выводы об их приоритетности:

- принцип конкурентности в наибольшей степени реализуют конкурентные инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, применяемые для финансового обеспечения деятельности любых исполнителей услуг вне зависимости от их организационно-правовой формы и без ограничений по подведомственности;

- принцип адресного бюджетного делегирования в наибольшей степени реализуют инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, предполагающие прямое участие граждан в распределении бюджетных средств с элементами общественного мониторинга и независимого аудита при оценке результативности;

- принцип социальной эффективности в наибольшей степени реализуют инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, применение которых предполагает использование частных или смешанных источников финансового обеспечения результата, характеризующегося изменением конечного состояния или жизненных условий потребителей услуг, а расчет финансирования осуществляется рыночным, нормативно-подушевым или проектно-сметным способами.

Разработанная в диссертации классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, приведенная на рисунке 2, позволила определить государственный социальный заказ и проект социального воздействия в качестве инструментов, применение которых при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере обосновывается наибольшей степенью реализации принципов адресного бюджетного делегирования, социальной эффективности и конкурентности, а их трансформация может оказать значимое влияние на достижение цели по повышению качества и доступности государственных услуг в социальной сфере.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

**Третья группа вопросов связана с обоснованием научно-методического подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.**

В ходе анализа практики применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определены их основные недостатки, требующие устранения при выработке подхода трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

В качестве основных недостатков государственного социального заказа выделены:

- неурегулированный порядок внесения изменений в сводную бюджетную роспись по итогам проведения отбора исполнителей услуг посредством выдачи гражданам социальных сертификатов;

- усложненный порядок предоставления средств из бюджета государственным учреждениям в рамках одного и нескольких публично-правовых образований по результатам отбора;

- дифференцированный подход к определению нормативных затрат для государственных и негосударственных исполнителей услуг при использовании корректирующих коэффициентов;

- использование объема оказания государственных услуг в социальной сфере в качестве показателя, характеризующего результат;

- невозможность доплаты за оказание государственной услуги в социальной сфере за счет собственных средств потребителя при отсутствии утвержденного стандарта ее оказания;

- отсутствие мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Основными недостатками проекта социального воздействия являются:

- отсутствие особенностей финансового обеспечения реализации проектов, что влечет необходимость соблюдения общих требований к предоставлению субсидий: контроль за направлениями затрат, невозможность осуществления выплаты вознаграждения организатору проекта;

- отсутствие возможности установления поэтапных выплат за достижение промежуточных результатов проекта, а также привлечения нескольких инвесторов к финансированию проектов;

- отсутствие возможности привлечения нескольких инвесторов к финансированию проектов;

- использование в качестве показателей социального эффекта от реализации проектов непосредственных (объем оказания услуг, количество выполненных мероприятий), а не конечных результатов;

- отсутствие конкурентных процедур при отборе организаторов, исполнителей и независимых оценщиков проекта.

Кроме того, на основе результатов проведенного с использованием статистических и математических методов анализа определены векторы трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере:

1) масштабирование применения государственного социального заказа и проекта социального воздействия при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере;

2) создание равных условий деятельности государственных и негосударственных исполнителей услуг в целях обеспечения привлечения негосударственного и, в частности, некоммерческого сектора к оказанию государственных услуг в социальной сфере;

3) внедрение и совершенствование процедур, направленных на конкурентное распределение объемов государственных услуг в социальной сфере и бюджетных средств, предоставляемых в целях их оказания.

На основании вышеизложенного предложен научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, нацеленный на повышение их качества и доступности, представленный на рисунке 3.

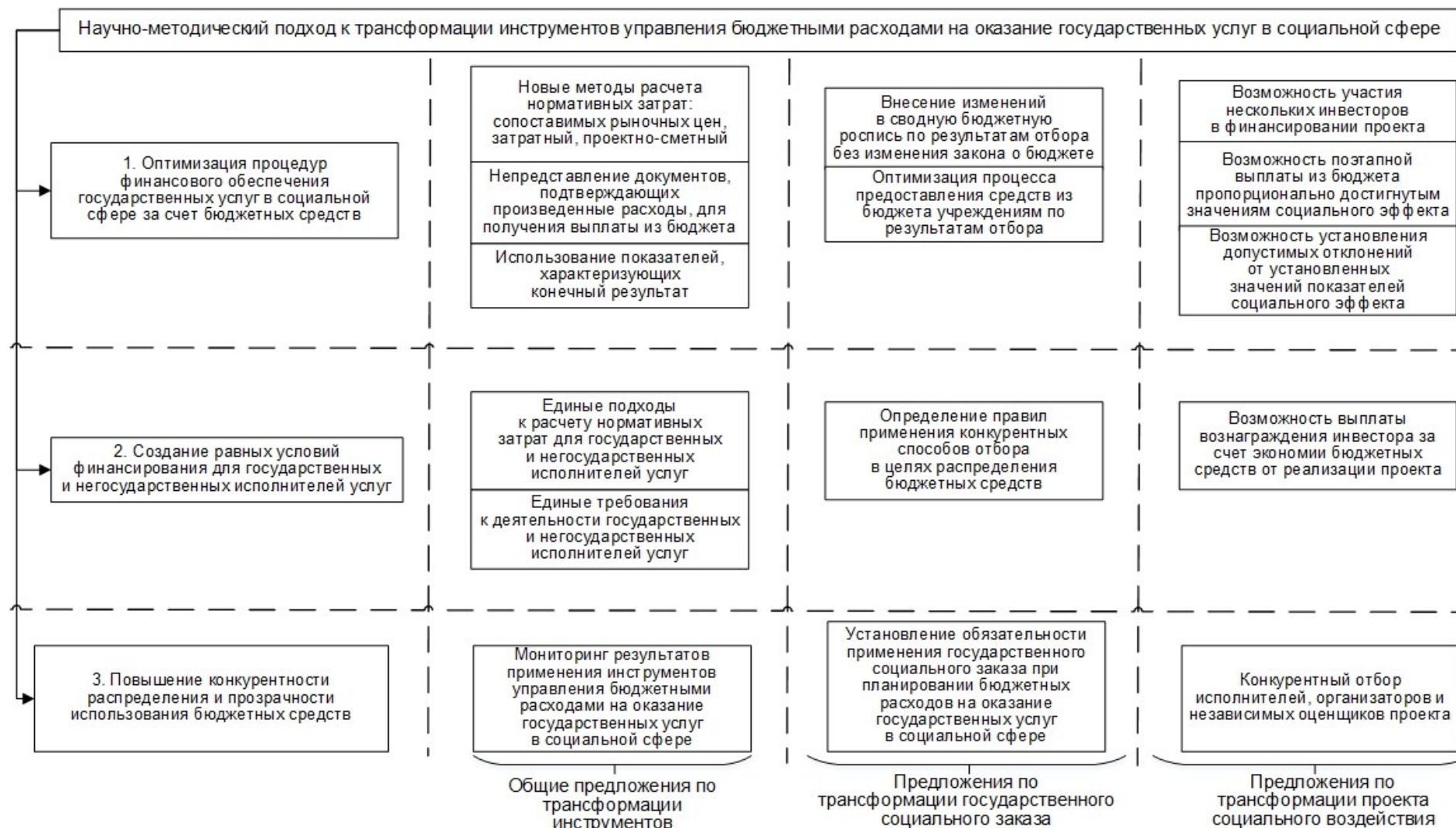
Представленный подход предполагает реализацию комплекса практических предложений по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, заключающихся в создании равных условий финансового обеспечения для государственных и негосударственных исполнителей услуг, повышении конкурентности распределения и прозрачности использования бюджетных средств, оптимизации процедур финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере за счет бюджетных средств.

В качестве общих предложений по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере предлагается:

- внедрить новые методы расчета нормативных затрат (сопоставимых рыночных цен, затратный, проектно-сметный, установить запрет на требование представления исполнителями документов, подтверждающих произведенные расходы, для получения выплаты из бюджета, использовать для оценки результативности предоставления бюджетных средств показатели, характеризующих конечный, а не непосредственный результат;

- установить единые подходы к расчету нормативных затрат и единые требования к условиям осуществляемой деятельности для государственных и негосударственных исполнителей услуг;

- внедрить мониторинг результатов применения инструментов управления применением инструментов бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3 – Научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Основными предложениями по трансформации государственного социального заказа являются:

- установление обязательности его применения при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере с одновременным закреплением в качестве базового инструмента планирования;

- формирование правил применения конкурентных способов отбора исполнителей услуг в зависимости от показателей, отражающих уровень развитости сектора негосударственных исполнителей услуг, способных оказывать соответствующую государственную услугу в социальной сфере, а также от показателей, характеризующих доступность, качество и стоимость данной услуги;

- оптимизация процесса предоставления бюджетных средств учреждениям по результатам отбора: 1) уточнение основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без изменения закона о бюджете; 2) исключение необходимости перераспределения бюджетных ассигнований между главными распорядителями для последующего формирования государственного задания в случае, если победителем отбора становится учреждение, в отношении которого организатор отбора (уполномоченный орган) не выполняет функции и полномочия учредителя.

Главные предложения по трансформации проекта социального воздействия включают в себя:

- его закрепление на постоянной основе на федеральном уровне в рамках одного из способов исполнения государственного социального заказа в качестве инструмента, направленного на решение нетривиальных задач в социальной сфере;

- введение механизмов поэтапной выплаты субсидии за достигаемые результаты, обеспечение возможности участия нескольких инвесторов в финансировании проектов, а также установление допустимых возможных отклонений от показателей социального эффекта, что позволит снизить финансовые риски для инвесторов и привлечь к реализации проектов более широкий круг участников;

- внедрение конкурсных процедур при выборе организаторов проектов, независимых оценщиков и исполнителей услуг, что позволит отбирать наилучшие предложения для решения социальных проблем, повысит эффективность бюджетных расходов и окажет положительное влияние на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере.

Предложенные решения ориентированы на комплексное преодоление выявленных проблем инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере и могут быть использованы при выработке государственной политики и принятии соответствующих управленческих решений в области трансформации инструментов управления бюджетными расходами, что позволит обеспечить их устойчивое функционирование и результативное развитие в интересах граждан.

**Четвертая группа вопросов связана с разработкой порядка мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.**

В целях содействия принятию уполномоченными органами решений, направленных на обеспечение качества планирования бюджетных расходов, а также результативности предоставления и использования бюджетных средств, при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в рамках исследования разработан порядок мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Содержание данного порядка, включающее в себя положения, определяющие субъекты, объекты и предмет мониторинга, периодичность его проведения, порядок взаимодействия в ходе проведения мониторинга и иные составляющие мониторинга, представлено в таблице 3.

Таблица 3 – Содержание порядка мониторинга достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

| Элемент                               | Описание                                                                                                   |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                     | 2                                                                                                          |
| Субъекты мониторинга                  | Финансовый орган (на стадиях планирования и контроля)                                                      |
|                                       | Уполномоченный орган (на стадии оперативного управления)                                                   |
| Объекты мониторинга                   | Уполномоченный орган (на стадиях планирования и контроля)                                                  |
|                                       | Исполнитель услуг (на стадии оперативного управления)                                                      |
| Предмет мониторинга                   | Государственный социальный заказ и обоснование бюджетных ассигнований (на стадии планирования)             |
|                                       | Процесс оказания государственной услуги в социальной сфере (на стадии оперативного управления)             |
|                                       | Соглашение и отчет об исполнении государственного социального заказа (на стадии контроля)                  |
| Периодичность мониторинга             | Ежеквартально                                                                                              |
|                                       | В иной срок по усмотрению субъектов мониторинга                                                            |
| Порядок взаимодействия                | В электронной форме с использованием государственных информационных систем                                 |
|                                       | На бумажном носителе                                                                                       |
| Информация для проведения мониторинга | Начало и окончание оказания услуги                                                                         |
|                                       | Объем оказанной услуги                                                                                     |
|                                       | Оценка потребителем качества оказания услуги                                                               |
|                                       | Предложения потребителя по итогам оказания услуги                                                          |
|                                       | Иная информация                                                                                            |
| Алгоритм проведения мониторинга       | Определяет последовательность и содержание действий субъектов и объектов мониторинга в ходе его проведения |

Продолжение таблицы 3

| 1                                     | 2                                                                                                        |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Правила идентификации и оценки рисков | Позволяют оценить риски недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами |

Источник: составлено автором.

Указанный порядок мониторинга включает алгоритм его проведения, правила идентификации и оценки рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами и предполагает сбор и обработку информации, необходимой для оценки хода достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на стадиях планирования, оперативного управления и контроля, а также принятие соответствующих мер реагирования на риски недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Порядок проведения мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, алгоритм проведения которого представлен на рисунке 4, предполагает взаимодействие между финансовым органом, уполномоченным органом и исполнителем услуг и включает:

1) на стадии планирования – осуществляемую финансовым органом проверку формируемых обоснований бюджетных ассигнований и государственного социального заказа на предмет соответственно корректности расчета и социальной направленности результатов предоставления бюджетных средств, а также корректности запланированных показателей объема, качества услуг и применяемых способов отбора исполнителей услуг;

2) на стадии оперативного управления – осуществляемую уполномоченным органом проверку результатов оказания государственных услуг в социальной сфере на предмет достижения исполнителями запланированных показателей объема и качества оказания услуг, а также учет мнения граждан в ходе оказания услуг;

3) на стадии контроля – осуществляемую финансовым органом проверку на предмет отсутствия нарушений при исполнении соглашений между уполномоченными органами и исполнителями услуг, а также общего достижения запланированного в рамках государственного социального заказа объема оказания услуг.

Наиболее значимой стадией мониторинга в исследовании выделяется стадия оперативного управления, в рамках которой проведение мониторинга направлено на оценку достижения исполнителями результатов оказания государственных услуг в социальной сфере. Для проведения мониторинга используются наборы информации, предоставляемой исполнителем уполномоченному органу в ходе оказания услуги, приведенные в таблице 4.



Источник: составлено автором.

Рисунок 4 – Алгоритм проведения мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Таблица 4 – Перечень наборов информации, используемой при проведении мониторинга на стадии оперативного управления

| Раздел                                | Набор информации                                        |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Общая информация об услуге            | Уникальный номер реестровой записи услуги               |
|                                       | Наименование услуги                                     |
|                                       | Категория потребителей услуги                           |
|                                       | Условия (формы) оказания услуги                         |
| Информация об оказании услуги         | Информация о начале оказания услуги                     |
|                                       | Информация об окончании оказания услуги                 |
|                                       | Фактические срок и (или) время оказания услуги          |
|                                       | Отклонение фактического срока и (или) времени услуги    |
|                                       | Значение фактического объема оказания услуги            |
|                                       | Отклонение значения фактического объема оказания услуги |
| Информация о качестве оказания услуги | Оценка потребителем качества оказания услуги            |
|                                       | Предложения потребителя по итогу оказания услуги        |
| Дополнительная информация             | Иные наборы информации                                  |

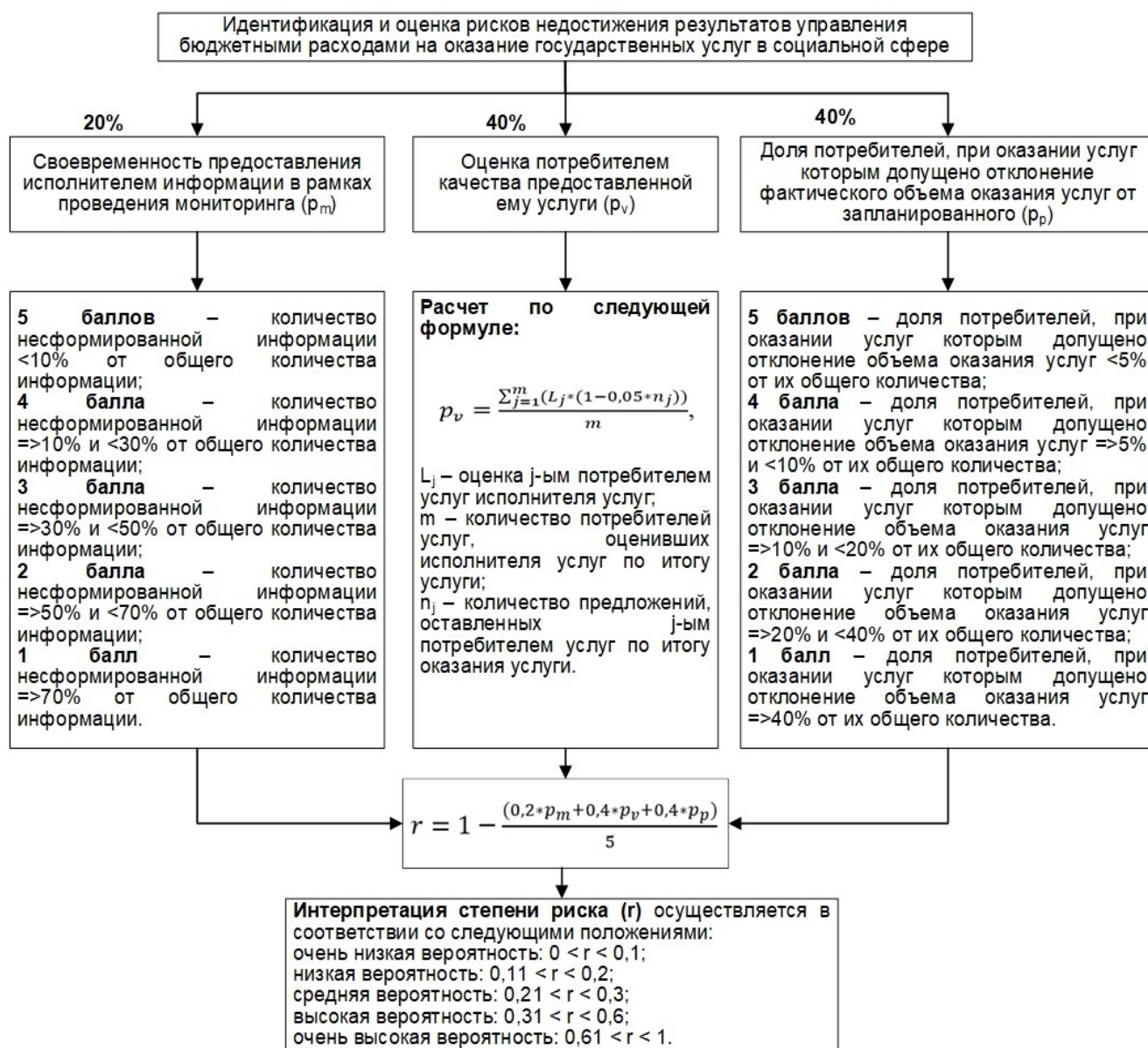
Источник: составлено автором.

Представленная исполнителем в рамках обозначенных наборов информация подлежит анализу уполномоченным органом на основании правил идентификации и оценки рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами, представленных на рисунке 5.

Идентификация и оценка риска осуществляется на основании трех рассчитываемых показателей, характеризующих:

- своевременность предоставления исполнителем услуг информации в рамках мониторинга с уровнем значимости в 20%;
- оценку потребителем услуг качества предоставленной ему услуги с уровнем значимости в 40%;
- долю потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг от запланированного с уровнем значимости в 40%.

Представленный порядок проведения мониторинга способствует принятию уполномоченными органами решений, направленных на обеспечение качества планирования бюджетных расходов, а также результативности предоставления и использования бюджетных средств.



Источник: составлено автором.

Рисунок 5 – Идентификация и оценка рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

### III Заключение

В рамках исследования обоснованы специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, базирующиеся на положениях теорий целеполагания, нового государственного управления и социального государства, дополняющие общие принципы управления бюджетными расходами и позволяющие обеспечить ориентированность инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на повышение их качества и доступности.

Сформулированные принципы управления бюджетными расходами позволили разработать классификацию инструментов управления бюджетными расходами

на оказание государственных услуг в социальной сфере, основанную на сочетании комплекса организационно-правовых, финансовых и процессуально-контрольных признаков, использование которой обеспечивает обоснованный выбор инструментов, ориентированный на реализацию принципов конкурентности, адресного бюджетного делегирования, социальной эффективности и повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере.

Предложен и обоснован научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере нацеленный на повышение их качества и доступности, заключающийся в создании равных условий финансового обеспечения для государственных и негосударственных исполнителей услуг, повышении конкурентности распределения и прозрачности использования бюджетных средств, оптимизации процедур финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере за счет бюджетных средств. Данный подход предполагает реализацию комплекса практических предложений по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

В целях реализации предложенного научно-методического подхода к трансформации разработан порядок мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, включающий алгоритм его проведения и правила идентификации и оценки рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами, предназначенный для принятия уполномоченными органами решений, направленных на обеспечение качества планирования бюджетных расходов, а также результативности предоставления и использования бюджетных средств.

#### **IV Список работ, опубликованных по теме диссертации**

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,  
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Костиков, П.С. Определение и классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере / П.С. Костиков // Инновации и Инвестиции. – 2023. – № 12. – С. 285-288. – ISSN 2307-180X.

2. Костиков, П.С. Формирование системы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере / П.С. Костиков // Экономика и предпринимательство. – 2024. – № 1. – С. 189-194. – ISSN 1999-2300.

3. Костиков, П.С. Влияние социального заказа и проектов социального воздействия на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации / П.С. Костиков // Экономика строительства. – 2024. – № 6. Часть 2. – С. 185-188. – ISSN 0131-7768.

4. Костиков, П.С. Анализ практики применения государственного (муниципального) социального заказа / П.С. Костиков // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2024. – № 6. – С. 325-329. – ISSN 1818-4057.

5. Костиков, П.С. Научно-практический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере / П.С. Костиков // Экономическое развитие России. – 2025. – № 5. Том 32. – С. 185-189. – ISSN 2306-5001.

*Публикации в других научных изданиях:*

6. Костиков, П.С. Инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере / П.С. Костиков, Г.Н. Куцури // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2023. – № 5-2 (99). – С. 34-41. – ISSN 2411-0450.