

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Куцури Георгий Николаевич,
доктор экономических наук, профессор

Москва – 2025

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Теоретические основы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.....	15
1.1 Государственные услуги в социальной сфере и инструменты управления бюджетными расходами на их оказание	15
1.2 Принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.....	30
1.3 Классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере	44
Глава 2 Современные аспекты применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере	64
2.1 Особенности применения отдельных инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.....	64
2.2 Влияние инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на качество и доступность таких услуг	95
Глава 3 Направления трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере	115
3.1 Развитие научно-методического подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.....	115
3.2 Разработка порядка мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.....	137

Заключение	152
Список литературы	162
Приложение А Показатели результативности государственных услуг в социальной сфере, предусматривающих конкурентный отбор исполнителей услуг	183
Приложение Б Показатели социальных эффектов в реализуемых проектах социального воздействия	193
Приложение В Перечень субъектов Российской Федерации, применяющих государственный социальный заказ и проект социального воздействия.....	202
Приложение Г Группировка субъектов Российской Федерации в зависимости от применения государственного социального заказа и проекта социального воздействия	203
Приложение Д Рейтинг социального-экономического развития анализируемых субъектов Российской Федерации.....	205
Приложение Е Значения корректирующих коэффициентов в сфере высшего образования.....	206

Введение

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.

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 (далее – ОЭСР), 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 авторским объемом 2,95 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации. 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.

Глава 1

Теоретические основы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

1.1 Государственные услуги в социальной сфере и инструменты управления бюджетными расходами на их оказание

В целях проведения настоящего исследования рассматриваются услуги, финансируемые из бюджетов публично-правовых образований (далее – ППО), предоставляемые гражданам в отраслях социальной сферы. Под отраслями социальной сферы в работе понимаются отрасли, определяемые законодательством Российской Федерации, среди которых: образование, здравоохранение, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, туризм [5]. В свою очередь, под государственными (муниципальными) услугами в социальной сфере понимается деятельность, осуществляемая в отношении физических лиц государственными (муниципальными) учреждениями (далее при совместном упоминании – ГМУ) и иными юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее – ИП), физическими лицами – производителями товаров, работ, услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и включенные в установленные в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг в отраслях социальной сферы [6].

В научной литературе встречаются различные понятия государственных услуг. Классификация таких услуг осуществляется на основании возмездности предоставления, уровня доступности, ведомственной принадлежности, формы результата, выполняемых функций [52].

А. Шаститко под государственными услугами понимает услуги, предоставляемые органами исполнительной власти и их учреждениями при непосредственном взаимодействии с гражданами [91]. Н.В. Путило, развивая понятие государственных услуг и разграничивая его с иными услугами, определяет, что государственные и публичные услуги отличаются в большей степени предоставляющими их субъектами: государственные услуги оказываются государственными органами, а публичные услуги – государственными органами и негосударственными структурами [83]. В свою очередь, О.И. Лозицкая отмечает, что оказание государственных услуг предполагает обязательное использования бюджетных средств для финансового обеспечения деятельности по их оказанию [51].

Одновременно необходимо учитывать, что государственные услуги в социальной сфере, современная система оказания которых основывается взаимодействии государственного регулирования и рыночных механизмов, являются одной из форм общественных благ [63]. В этой связи формирование современного и актуального понятия рассматриваемых услуг требует определения их положения в теории общественного блага. По П.Э. Самуэльсону общественное благо является благом, обладающими свойствами неделимости и неисключаемости [112]. Смысл неделимости заключается в том, что потребление блага одним получателем не ухудшает потребление другого. Неисключаемость, в свою очередь, предполагает невозможность ограничить число пользователей блага.

Л.И. Якобсон предлагает дополнительную классификацию общественных благ в зависимости от полноты выраженности его свойств [47]:

- а) чистые – блага, которым присущи оба свойства в полной мере;
- б) смешанные – блага, свойства которых характеризуются неполнотой выраженности.

Также им отдельно выделяются блага, производство и потребление которых производит большие внешние эффекты – социально значимые блага. Учитывая, что производство указанных благ оказывает положительное

влияние на большое количество граждан, оправдывается государственное вмешательство в их производство [47]. С точки зрения классификации, предложенной Л.И. Якобсоном, государственные услуги в социальной сфере являются социально значимым смешанным общественным благом, поскольку, в отличие от чистого общественного блага, могут предоставляться частным образом. При предоставлении таких благ не обеспечивается соблюдение принципа неисключаемости. Одновременно возможно обеспечить соблюдение принципа неделимости, поскольку предоставление услуги одному гражданину, подходящему под установленную законодательством категорию получателей услуг, не исключает возможность получения услуги другим.

Т.В. Игнатовой дополнительно определяются типы государственных услуг: тяготеющие к общественным и тяготеющие к частным [63]:

а) тяготеющие к общественным услуги характеризуются государственным финансированием и регулированием, публичным характером внешних эффектов, замыканием позитивных и негативных последствий на государство и преимущественно отсутствием индивидуального выбора при потреблении услуг;

б) тяготеющие к частным услуги характеризуются смешанным (государственным и частным) финансированием, частным характером внешних эффектов, проецированием позитивных и негативных последствий на потребителей, наличием индивидуального выбора при потреблении услуг.

По мере интенсификации рыночных отношений государство стремится к минимизации своего присутствия в качестве поставщика в отраслях социальной сферы, сохраняя роль регулятора, обеспечивающего достижение общественно оптимального уровня предоставления услуг [65]. Рассматриваемый подход подразумевает теоретическое обоснование того, что развитие конкуренции на рынке предоставления государственных услуг в социальной сфере позволяет получать более качественные услуги при неизменных государственных расходах на их предоставление.

В этой связи оптимальным вариантом повышения качества и доступности государственных услуг в социальной сфере выступает взаимодействие институтов государства и рынка – использование прямого государственного регулирования в сочетании с рыночными механизмами. Данное взаимодействие позволяет обеспечить баланс публичных и частных интересов, направленность услуг на потребности граждан, снижение затрат на их оказание, упрощение процедур оценки результатов деятельности, разграничение функций определения политики и оказания услуг, повышение скорости внедрения изменений и адаптации организаций и предоставляемых ими услуг к меняющейся внешней среде [63].

Опираясь на теоретическую и правовую терминологию, сформировано авторское определение государственных услуг в социальной сфере, применяемое в настоящем исследовании. Государственные услуги в социальной сфере – это социально значимое смешанное общественное благо, предоставляемое государственными и негосударственными исполнителями гражданам за счет средств бюджетов ППО в целях обеспечения расходных обязательств ППО [73].

Сложившаяся в России практика предоставления государственных услуг в социальной сфере свидетельствует о том, что их оказание в основном осуществляется государственными учреждениями, преимущественно бюджетными и автономными. Советский опыт предоставления государственных услуг в социальной сфере и функционирования организаций, оказывающих данные услуги, предполагал наличие широко спектра бесплатных социальных услуг, а также наличие большого числа организаций, находящихся на балансе предприятий. Наличие таких организаций обеспечивало возможность получения сотрудниками бесплатной помощи, финансируемой за счет средств предприятия. В современной России в связи с переходом множества социальных организаций в собственность ППО и увеличением нагрузки на бюджеты, по аналогии с отдельными западными странами, например,

Великобританией, начали предприниматься меры по привлечению к оказанию рассматриваемых услуг негосударственных исполнителей, среди которых: коммерческие и некоммерческие организации (далее – НКО), ИП и в отдельных случаях – физические лица [82].

Аутсорсинг государственных услуг в Великобритании в течение второй половины XX века и XXI века прошел как в социальной, так и иных сферах. Опыт Великобритании важен также с точки зрения идентификации неоднозначных последствий аутсорсинга услуг. В 1997 году в Великобритании произошли изменения в подходах к аутсорсингу услуг, было решено заменить обязательные конкурсные торги подходом «наилучшей стоимости». Подход «наилучшей стоимости» направлен на улучшение предоставляемых услуг как с точки зрения качества, так и с точки зрения затрат, ставя соотношение качества и цены выше чистой ценовой конкуренции. В течение этого периода участие частного сектора в Великобритании распространилось на новые сферы услуг [96].

В 2019 году правительство Великобритании потратило около 35% от всех расходов бюджета на закупки, связанные с привлечением негосударственных поставщиков к оказанию государственных услуг. Масштабы аутсорсинга в Великобритании примерно такие же, как в среднем по странам, входящим в ОЭСР. Такие страны как Германия, Япония и Нидерланды тратят на закупки услуг большую долю своего бюджета, чем Великобритания. Самыми крупными областями расходов на закупки услуг у негосударственных поставщиков в Великобритании являются сферы здравоохранения и социальной защиты. Измерение потенциальных выгод от введения конкуренции на рынке государственных услуг не всегда представляется возможным точно измерить, однако в исследованиях проводятся ориентировочные оценки экономии, которая достигается за счет увеличения доли расходов государственного сектора на конкурентные закупки. Анализ, проведенный в сфере здравоохранения показывает, что потенциальная средняя экономия для государства от внедрения конкурентных

рынков находится в диапазоне от 5% до 15%, что является относительно консервативной оценкой. Хотя отмечаются и случаи, когда экономии не возникало по целому ряду причин, есть также свидетельства того, что реализованная экономия могла быть значительно больше [96].

Однако экономия бюджетных расходов не всегда сопровождается повышением качества оказания услуг, что отмечалось как один из рисков использования инструментов, направленных на развитие конкуренции, особенно – ценовой. Так, последствия передачи медицинских услуг на аутсорсинг коммерческим поставщикам оспариваются: некоторые утверждают, что привлечение таких поставщиков улучшит производительность, в то время как другие опасаются, что излишняя конкуренция приведет к сокращению расходов на услуги и ухудшению их качества для пациентов.

В ходе исследований проводились эмпирические оценки влияния передачи полномочий по оказанию услуг частным поставщикам в Англии на показатели смертности и качество медицинских услуг. Обнаружено, что ежегодное увеличение на один процентный пункт объема услуг, переданных на аутсорсинг частному сектору, соответствовало ежегодному увеличению излечимой смертности на 0,38% в следующем году. В результате проведенного эмпирического исследования авторами делаются выводы, что ежегодно увеличивающийся в 2013-2020 годах объем услуг в сфере здравоохранения, переданных на аутсорсинг, привел к увеличению показателей смертности, поддающейся лечению, что потенциально является результатом снижения качества медицинских услуг [98].

Таким образом, при применении инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, предполагающих привлечение негосударственных исполнителей к оказанию услуг и обеспечение их бюджетным финансированием, необходимо руководствоваться необходимостью качественной оценки услуг. Рост конкуренции может приводить как к повышению качества оказания

услуг, так и к его снижению, в случае существенного влияния ценовых критериев на победу конкретного исполнителя в конкурентных процедурах. Необходимо устанавливать и контролировать соблюдение стандартов оказания услуг, обеспечивать мониторинг достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами [41].

Обеспечение различных категорий граждан доступными и качественными государственными услугами в социальной сфере является необходимым структурным элементом функционирования государства, а также одной из его наиболее значимых функций [40]. Государственные услуги в социальной сфере в процессе трансформации государственных институтов получили статус неотъемлемого условия для обеспечения достойной жизни и развития общества, а предоставление таких услуг является ключевым фактором устойчивого общегосударственного развития. Текущие реформы в отраслях социальной сферы различных государств, включая Россию, направлены на повышение качества жизни населения, а одним из основных критериев развитых государств является свободный доступ населения к получению социальных услуг на бесплатной или частично платной основе.

Учитывая изложенное, необходимым элементом проводимого исследования становится рассмотрение процесса эволюции теоретической идеи социальной ответственности государства перед обществом в целях идентификации принципов, на основе которых должно выстраиваться управление бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Современное государственное управление неразрывно связано с понятием социального государства, где за счет перераспределения ресурсов обеспечивается состояние, при котором все жители государства получают достойный уровень жизни, социальную защиту и поддержку от государства. Реализация государством социальной политики осуществляется через программы по социальному развитию, основывающиеся на поддержке

отдельных категорий граждан. При этом в основе социального государства лежит принцип социальной справедливости [62].

Развитие теоретической идеи социальной ответственности государства перед обществом представляет собой поступательную трансформацию с условием временных рамок и стадий развития общественных теорий, берущих свое начало с философского познания древних времен и идущих в современную науку. Основные элементы такого развития отражены на рисунке 1. Первые упоминания социальной ответственности государства появлялись в трудах Аристотеля и Платона в контексте социальной справедливости. Аристотель писал, что «справедливость есть равенство, но не для всех, а для равных; и неравенство, но не для всех, а лишь для неравных» [64]. На основе сказанного можно сделать вывод, что справедливость, в зависимости от обстоятельств, принимает одну из следующих форм:

- уравнивающая, означающая справедливое равенство;
- разделяющая, означающая справедливое неравенство.

Современные основы теории социальной ответственности государства сформулированы позднее европейскими учеными, среди которых были такие личности как Томас Гоббс, Джон Локк, Шарль Луи де Монтескье и другие. Однако группа немецких ученых более позднего периода, к которым относились Юлиус Оффнер, Адольф Вагнер, Фридрих Науманн и Лоренц фон Штейн, развили данную теорию, возводя социальную функцию государства в его фундаментальную основу [59].

Социальное государство как самостоятельный термин начало появляться в науке в середине XIX века в трудах Лоренца фон Штейна в контексте разработанной им теории социальной монархии, из которой впоследствии была сформулирована теория социального государства [78]. Он считал, что основной задачей функционирования социального государства является минимизация возникающих в обществе противоречий посредством

изменения отношения к собственности, предоставляя людям возможности изменения собственной классовой принадлежности.



Источник: составлено автором на основании [42; 59; 62; 64; 78; 84].

Рисунок 1 – Развитие теоретической идеи социальной ответственности государства

В последствии в конце XIX века в научных трудах немецких ученых начинает появляться понятие «государство благоденствия», которое впоследствии стало полным синонимом понятия «социальное государство», поскольку оба понятия в качестве одного из своих постулатов функционирования государства обозначали принципы социальной ответственности и справедливости. В связи с осознанием важности обеспечения исполнения государством социальных функций в первой половине XX века произошло возникновение термина «социально-правовое

государство» [62]. Ульям Беверидж отдавал приоритет обеспечению государством гарантированного минимального дохода гражданам в контексте закрепления этой функции в качестве основного принципа «государства благоденствия». Представленный подход У. Бевериджа обеспечил взаимосвязь социальной политики государства с экономической политикой, а понятие «государство благоденствия» начало использоваться в качестве синонима понятия «социальное государство» [59]. Важно отметить, что Россия на уровне Конституции зафиксировала статус социального государства: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1].

В период с 1960 г. по 1990 г. как в странах социалистического блока, так и в отдельных странах капиталистического блока набирала популярность и развивалась концепция «государства всеобщего благоденствия», в которой упор делался на справедливости распределения ресурсов между гражданами. Наиболее ярким примером реализации данной концепции стал СССР, в котором был достигнут наибольший уровень социальной поддержки всех граждан, обеспечиваемой практически полностью за счет бюджетных средств [87]. Это контрастировало с отдельными западными моделями социального государства, которые увязывали уровень социальной защиты с эффективностью профессиональной деятельности человека.

По мере повышения уровня жизни в развитых странах государство начинало брать на себя новые социальные функции, направленные, например, на компенсацию людям их временной или постоянной нетрудоспособности, поскольку такая нетрудоспособность приводит к снижению качества жизни, а это, в свою очередь, не соответствует выдвигаемым постулатам о равенстве и социальной ответственности. Помимо прямых социальных выплат государствами начали финансироваться социальные программы по обеспечению занятости населения, создания доступной среды для инвалидов,

реабилитации граждан, а также предоставлению жилья, питания и иных необходимых благам малообеспеченным слоям населения.

Роль государства была расширена за счет предоставления государственных услуг в социальной сфере, что обосновывалось стремлением к созданию равноправных социальных групп и достижением необходимого уровня жизни для незащищенных слоев населения. Таким образом, декларативная социальная политика сменилась активным государственным участием в социальной деятельности путем внедрения механизмов социального страхования и финансирования услуг [59].

Идея государства всеобщего благоденствия продолжала активно развиваться на протяжении всего XX века. Однако ряд кризисных ситуаций, произошедших в конце XX века, обуславливал необходимость разработки учеными и исследователями новых концепций. Главными факторами, характеризующими необходимость пересмотра действующей на тот момент концепции государства всеобщего благоденствия, стали невозможность обеспечения за счет бюджетных средств достаточным уровнем социальных гарантий всех граждан страны, а также экономическая пассивность граждан, вызываемая надеждой на помощь со стороны государства [84].

Таким образом, в настоящее время социальная основа государства как в развитых, так и в развивающихся странах переходит от принципа благотворительности без ограничений, характерного для «государства всеобщего благоденствия», к принципу благоприятствования труду, характерного для «государства труда». При реализации принципа благоприятствования труду государство стремится создать ситуацию, при которой все граждане страны будут иметь возможность и условия для получения образования, поиска работы и получения достойной оплаты труда, за счет которых ими самостоятельно будет обеспечиваться финансирование отдельных социальных потребностей, которые ранее являлись обязательством государства.

Учитывая изложенное, определены основные современные принципы социального государства, которые должны учитываться при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, среди которых:

а) активная социальная политика – оказание государственных услуг в социальной сфере должно быть ориентировано не на текущую помощь, а на стимулирование занятости, образования, развития человека в целях создания условий для заработка и самореализации;

б) социальная справедливость и солидарность – государством должны обеспечиваться равный доступ граждан к основным благам и перераспределение ресурсов для сглаживания неравенства;

в) доступность и качество социальных услуг – государственные услуги должны быть не только формально предоставлены, но и реально доступны и качественны.

Закрепление в законодательстве категорий нуждающихся граждан, а также порядок определения соответствия этой категории напрямую влияет на объем необходимых бюджетных расходов для покрытия потребности таких категорий граждан. Требования к выявлению потребности граждан в получении социальной помощи и используемые для этого индикаторы различаются в разных странах, отражая существующий уровень развития и возможностей общества. Тем не менее, в качестве общих принципов определения государством такой потребности выступают конституционные обязанности, ориентиры социальной политики, а также нормы законодательства в социальной сфере. М.Л. Дорофеевым отмечается, что эффективные методики обеспечения адресности и нуждаемости в социальной поддержке позволяют увеличивать эффективность бюджетных расходов на социальную политику [60].

При этом управление бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере осуществляется посредством различных инструментов. Понятие «инструмент» в экономической теории,

например, в работах Карла Маркса, изначально рассматривалось как орудие человеческого труда. В целях настоящего исследования в качестве «инструмента» понимается совокупность рычагов воздействия субъекта управления на объект управления, посредством которых он побуждает объект выполнять управленческие команды. В качестве субъекта управления выступают уполномоченные органы государственной власти, действующие от имени ППО, обязанностью которых является организация оказания государственных услуг в социальной сфере гражданам. Объектом управления выступают бюджетные расходы, которые посредством применения различных инструментов должны обеспечивать оказание гражданам государственных услуг в социальной сфере исполнителями. Таким образом, уполномоченный орган государственной власти, воздействуя на бюджетные расходы, оказывает непосредственное влияние также на исполнителей и потребителей услуг, которые за счет бюджетных средств соответственно оказывают и получают государственные услуги в социальной сфере.

Таким образом, под инструментом управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в настоящем исследовании понимается совокупность организационно-правовых и финансовых элементов управления, посредством которых осуществляется финансовое обеспечение государственных услуг в социальной сфере [71]. Отличительной характеристикой инструмента управления бюджетными расходами является возможность посредством составляющих его элементов обеспечить целостный процесс финансового обеспечения услуг, а не его отдельные этапы.

В соответствии с разработанными определениями и понятиями сформирован перечень инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, применяемых в настоящее время в Российской Федерации. К названным инструментам управления бюджетными расходами отнесены: 1) бюджетная смета; 2) государственное задание (включая субсидию на его выполнение);

3) целевая субсидия; 4) государственная закупка; 5) государственный социальный заказ (далее – социальный заказ); 6) проект социального воздействия (далее – ПСВ); 7) социальное и медицинское страхование (применяется для финансового обеспечения предоставления гражданам социальных и медицинских услуг, финансируемых за счет средств внебюджетных фондов, в этой связи далее не рассматривается в рамках исследования) [71].

Каждый из указанных инструментов представляет из себя совокупность организационно-правовых и финансовых элементов управления, которые включают в себя [2; 5; 12; 57]:

- бюджетные ассигнования;
- стандарт (порядок) оказания государственных услуг;
- порядок определения объема финансового обеспечения (затратный метод, нормативно-подушевой метод, проектно-сметный метод и иные);
- перечни (классификаторы) государственных услуг;
- порядок предоставления средств из бюджета;
- показатели объема и качества государственных услуг;
- договор (соглашение) о предоставлении средств из бюджета;
- форма предоставления средств из бюджета;
- порядок отбора исполнителей услуг;
- форма контроля за достижением результата.

В свою очередь в качестве «трансформации» в отдельных научных работах понимается преобразование структур, форм и способов экономической деятельности, изменение ее целевой направленности [45]. В то же время представляется необходимым разграничивать термин «трансформация» и термины «движение», «развитие», имеющие существенные различия. Движение является одним из ключевых свойств любой экономической системы, оно может характеризоваться различными темпами, направлением. Оно отражает любое изменение системы, вне зависимости от характеристик изменения. Развитие является составляющей

движения, однако к нему традиционно относят только периоды прогрессивного движения вперед.

Б. Шаванс считает, что «трансформация предполагает радикальные изменения именно в формах политического режима, форм собственности, механизмов координации» [90]. По мнению В.Н. Кириченко, трансформация представляет из себя некоторый этап развития, скачок, знаменующий перерождение системы [66]. При этом трансформация в секторе государственного управления является более медленным и последовательным процессом. В этой связи в настоящем исследовании под трансформацией инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере понимается постоянный процесс качественного преобразования системы управления бюджетными расходами, включающий механизмы и тенденции такого преобразования, а также характеризующийся сменой приоритетно применяющихся инструментов управления бюджетными расходами и их структурным видоизменением.

Таким образом, в параграфе 1.1 рассмотрены сущностные характеристики государственных услуг в социальной сфере и инструментов управления бюджетными расходами на их оказание. Государственные услуги в социальной сфере определены как социально значимые смешанные общественные блага, предоставляемые государственными и негосударственными исполнителями гражданам за счет средств бюджетов ППО в целях обеспечения расходных обязательств ППО. Обоснована необходимость сочетания государственного регулирования и рыночных механизмов в процессе предоставления таких услуг, что позволяет повысить их качество и доступность в условиях ограниченности бюджетных расходов. Одновременно выделены риски, сопровождающие развитие конкуренции среди исполнителей услуг, включая возможное снижение качества услуг при доминировании ценовых критериев.

Определены ключевые инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, среди

которых бюджетная смета, государственное задание, социальный заказ, целевая субсидия, государственная закупка и ПСВ, а также предложена трактовка их трансформации как качественного преобразования системы управления бюджетными расходами, сопровождаемого изменением приоритетных инструментов и их структурным видоизменением.

1.2 Принципы 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. Среди таких особенностей выделяются:

- необходимость ориентации на индивидуальные потребности граждан при разработке стандартов (порядков) оказания услуг;
- субъективный характер оценки удовлетворенности потребителей качеством оказания услуг [48];
- отложенное проявление социально-экономических эффектов от оказания услуг, что затрудняет текущую оценку результативности бюджетных расходов.

Вопросы развития социальной сферы для любого государства являются одними из наиболее важных и значимых. Развитие таких сфер как здравоохранение, образование, социальная защита, спорт представляет большую значимость с точки зрения обеспечения долгосрочного и устойчивого развития государства [58; 81]. Повышение качества жизни населения, формирование комфортных условий проживания для граждан, развитие человеческого капитала, производство общественных благ и выполнение иных государственных гарантий должно иметь наивысший приоритет при формировании государственной политики в развитом государстве [84; 86].

При этом управление бюджетными расходами на оказание государственных в социальной сфере требует от уполномоченных органов государственной власти одновременного учета множества факторов, среди которых:

- ориентация на основную цель расходования бюджетных средств, которой является повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере;
- социальный характер деятельности требует обеспечения ориентации на индивидуальные потребности граждан;
- обеспечение четкой прямой взаимосвязи бюджетных расходов с достигаемыми конечными результатами, измерение которых в социальной сфере затруднено.

В этой связи, учитывая многогранность задачи по управлению бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, представляется необходимым обеспечить соблюдение принципов управления бюджетными расходами, учитывающих названные особенности.

Согласно теории постановки целей Э. Локка, целеполагание должно выстраиваться на принципах: 1) конкретности и измеримости цели; 2) реалистичности и достижимости цели; 3) принятия и приверженности цели; 4) обратной связи и контроля [105]. Целеполагающей идеей при управлении бюджетными расходами в социальной сфере является повышение благосостояния общества на основе принятия эффективных финансовых решений в процессе выполнения государством своих функций с учетом поставленных целей и задач социально-экономического развития страны [79]. При этом цель управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определяется как повышение их качества и доступности. В этой связи наиболее значимой задачей для достижения поставленной цели становится определение результата управления бюджетными расходами, который мог бы быть выражен в конкретных и измеримых показателях.

Подходы к измерению результативности и эффективности бюджетных расходов на протяжении многих лет изменялись и продолжают быть предметом дискуссий. В мировом финансовом сообществе в течение долгих лет остается актуальной проблема повышения эффективности бюджетных расходов. Практически все исследователи государственных финансов в XX веке акцентировали внимание на решении этой проблемы на основе реформирования и модернизации системы управления бюджетным процессом и, в частности, бюджетными расходами [77].

В целях решения указанной проблемы использовались подходы, применяемые в бизнесе, где оценка деятельности выстраивалась исходя из конкретных и измеримых результатов, в то время как в государственном секторе превалировала оценка затрат. В 1930-х годах в научной среде возник термин «performance budgeting», который позднее породил термин «new public management», означавший теорию нового государственного управления (далее – НГУ). Несмотря на то, что бюджетирование, ориентированное на результат (далее – БОР), на тот момент не являлось новым подходом в государственных финансах, оно вновь привлекло к себе внимание как компонент широкого реформаторского движения – НГУ [101]. Основная причина его возникновения и популяризации заключается в предположении, что структуры и методы управления частным сектором могут быть использованы для повышения эффективности и результативности государственного сектора [113].

В рамках масштабных обсуждений теории НГУ вновь получил широкое распространение подход к управлению бюджетными расходами, основанный на БОР. В ходе общего обсуждения аргументы за и против внедрения обозначенной теории в управление государством высказывало множество ученых, а практика ее внедрения в систему государственного управления в мире была неоднородной и характеризовалась различной степенью глубины и радикальности [77]. В ходе дискуссий выделялись недостатки как традиционной системы финансирования, ориентированной

на затраты, так и новой системы финансирования, ориентированной на результаты.

Среди основных недостатков традиционного сметного финансирования сторонниками идеологии НГУ Д. Осборном и Т. Габлером выделялись [108]:

- направленность на финансирование затрат, а не результатов;
- невозможность оперативно реагировать на новые вызовы в государственном управлении, закрепление в структуре бюджета расходов «вчерашнего дня», скорректированных методом приращения;
- стимулирование расходования средств даже при отсутствии необходимости расходования;
- отсутствие открытости и ясности как основных свойств бюджета, что приводит к сложному и непрозрачному финансированию;
- простые подходы, присущие сметному финансированию, могут применяться в простых бюрократических системах, тогда как подход, основанный на финансировании результатов, лучше применим в условиях сложных и разнообразных задач, стоящих перед государством.

Одновременно оппонентами теории НГУ Я. Кларком и Г. Суэйном обозначались ее недостатки [67]:

- управление результатами не подходит для управления государством, поскольку зачастую цели государства характеризуются неочевидными и неоднозначными результатами, в отличие, например, от промышленно-производственной деятельности циклического характера, имеющей простые и четкие результаты;
- значительная часть деятельности государства имеет многоцелевой характер или не подлежит оценке в принципе;
- результаты, представляющие общественный интерес, зачастую находятся вне сферы прямого влияния государства, что не позволяет корректно говорить о влиянии или невлиянии финансирования на достижение или недостижение результата;

– значительный промежуток времени между финансированием и достижением результата не позволяет оперативно делать выводы об эффективности финансирования;

– субъективность показателей результативности и необходимость осуществления затрат для проведения оценки их достижения.

Необходимо обозначить, что авторская позиция в настоящем исследовании находится на стороне сторонников теории НГУ, поскольку данный подход позволяет решать более сложные задачи и эффективно расходовать бюджетные средства при соблюдении ряда условий, связанных с оценкой результативности. Недостатки, обозначаемые противниками теории НГУ, возможно преодолевать в ходе совершенствования процесса управления государственными расходами. Например, значительный промежуток времени между финансированием и достижением результата нивелируется долгосрочным планированием, а также возможностью разделения одного итогового результата на промежуточные результаты с одновременным внедрением системы промежуточных выплат. Субъективность результата и необходимость осуществления затрат на оценку могут быть нивелированы подбором показателей, собираемых в рамках государственной статистики или уже находящихся в распоряжении органов власти, а конкретные результаты в целях снижения фактора субъективности могут быть предметом общественного обсуждения.

Действительно, НГУ подвергалось критике из-за его плохой реализации и трудностей с удовлетворением первоначальных ожиданий. Ученые критически подчеркнули, что управленческий подход в государственном секторе может привести к противоречивым результатам, таким как распространение предпринимательской этики [106; 114]. Напротив, другие исследования отмечали, что, хотя неизбежные негативные последствия, связанные с НГУ, действительно существуют, его внедрение стоит затраченных усилий [95]. Соответственно, практики, внедренные в

рамках НГУ, стали объектом оживленных дискуссий об их проблемах и возможностях, что отразилось на объеме знаний о БОР [44].

БОР, являясь одной из наиболее популярных инициатив НГУ, было принято во всем мире под разными названиями, на разных уровнях власти и с разной степенью развития. Общим элементом его различных потенциальных форм является принятие подхода, основанного на результатах, как в управлении бюджетными расходами, так и в составлении бюджета с акцентом на контроле за результатами и ответственности за их достижение [99; 101]. Текущий объем знаний о БОР характеризуется широким спектром исследований проблем, возникающих в связи с этой организационной практикой, и факторов, необходимых для преодоления препятствий и получения успешных результатов. В этом отношении основные трудности при внедрении БОР связаны с согласованием общих целей и приоритетов бюджетной политики, а также с определением надлежащих показателей эффективности для отражения значимых для государства результатов.

Трудности измерения результатов в рамках БОР во многом связаны с логикой их измерения и реакцией субъектов, ответственных за достижение результатов, на измерение [111]. Дополнительные технические трудности включают необходимость осуществления значительных инвестиций в информационные и бухгалтерские системы, чтобы гарантировать достоверность информации, необходимость сделать реформу устойчивой с течением времени и обеспечить координацию БОР с другими инструментами. Помимо этого, практике БОР мешают такие особенности государственного сектора как существование неконтролируемых расходов и политическое влияние на составление бюджета.

Одним из направлений применения БОР в социальной сфере является здравоохранение, где данный подход используется для повышения качества как медицинской помощи. В 2011 году Бразилия внедрила Национальную программу улучшения доступа и качества первичной медико-санитарной

помощи (далее – РМАQ), являющуюся одним из наиболее ярких примеров реализации практики БОР. Ключевой особенностью внедрения РМАQ являлось то, что размер выплат основывался на результатах работы бригад первичной медико-санитарной помощи, но вознаграждение предоставлялось муниципалитетам, которые имели автономию в определении порядка использования средств. Это означало, что стимулы, которые должны влиять на бригады медицинской помощи, зависели от решений муниципалитета о том, передавать ли средства в качестве бонусов непосредственным поставщикам услуг, и от того, на какой основе они распределяли средства между ними [100].

Использование финансовых стимулов для улучшения качества медицинской помощи может быть проанализировано через призму агентской теории. В этих рамках агент (поставщик первичной медицинской помощи) выполняет задачу (оказание медицинской помощи) от имени принципала (министерства здравоохранения). В здравоохранении существует сложность, заключающаяся в том, что у поставщика первичной медицинской помощи есть второй принципал, а именно пациент, интересам которого агент также должен служить. Из-за асимметричной информации и неопределенности плательщик не может наблюдать и, следовательно, основывать платежи на том, действовал ли агент так, как поступил бы принципал на его месте, но вместо этого может стремиться согласовать интересы принципала и агента посредством оформления платежей, предлагаемых агенту.

Процесс создания стимулов для оказания высококачественной медицинской помощи анализировался в процессе исследований [97; 103]. Как теория, так и эмпирические данные свидетельствуют о том, что финансовые стимулы в рамках БОР наиболее сильны, когда обеспечивается выполнение следующих условий:

- размер выплат из бюджета за оказание услуг велик;
- исполнитель услуг уверен в том, что оплата произойдет;

– промежуток времени между оказанием услуг гражданам и получением выплаты из бюджета за их оказание короток;

– возможности для манипулирования информацией ограничены.

Наряду с этим в Великобритании внедрялась система оценки качества и результатов (далее – QOF), которая, как и PMAQ, была относительно быстро внедрена в масштабах национальной системы здравоохранения.

Таблица 1 – Сравнение особенностей системы оценки качества и результатов (QOF) здравоохранения в Великобритании и Национальной программы улучшения доступа и качества первичной медико-санитарной помощи (PMAQ) Бразилии

Особенность для сравнения	QOF (Великобритания)	PMAQ (Бразилия)
Доступность услуг	Нет	Да
Визиты к врачу	Да	Да
Структурное качество медицинской помощи	Да	Да
Качество процесса оказания медицинской помощи	Да	Да
Результаты (здоровье и удовлетворенность)	Да	Да
Управленческие практики	Да	Да
Экономия затрат	Нет	Нет
Чья результативность измерялась	Группы медицинских работников	Группы медицинских работников
Кто получал платеж	Медицинское учреждение	Муниципалитеты
Частота	Ежемесячные платежи	Ежемесячные платежи
Время задержки	До одного года	До трех лет
Использование денег	Выплаты персоналу и текущие расходы	Выплаты персоналу и текущие расходы
Гарантии от манипуляции	Аудит эффективности	Аудит эффективности

Источник: составлено автором на основании [100].

Представленные в таблице 1 характеристики программ, направленных на совершенствование системы финансового обеспечения медицинских услуг, могут быть применены и в иных отраслях социальной сферы при выстраивании подходов к трансформации инструментов управления

бюджетными расходами. На основании изложенного анализа зарубежной практики может быть сделан вывод о том, что с точки зрения оценки эффективности оказываемых услуг к часто применяемым показателям относят доступность услуг, количество оказанных услуг, качество оказания услуг как с точки зрения процесса, так и с точки зрения результата (удовлетворенности граждан и иных характеристик в той или иной сфере, например, спортивных результатов или уровня образования), применяемые управленческие практики. Важно отметить, что применение показателя, характеризующего экономию затрат, требует особого внимания в целях недопущения снижения качества оказания услуг.

На основе изложенных практик внедрения систем, основанных на БОР, представляется возможным сделать вывод о наиболее оптимальном подходе к управлению бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, в рамках которого обеспечивается:

- выбор показателей, связанных с оказанием услуг за счет бюджетных средств, количество которых ограничено, они основаны на строгих доказательствах эффективности и прозрачно увязаны с размером выплат из бюджета [46; 89];

- предоставление равных выплат исполнителям услуг, привязанным к количеству оказанных ими услуг и соблюдению установленных стандартов (порядков) их оказания;

- предоставление ежемесячных выплат исполнителям услуг, что позволяет им получать стабильные и надежные денежные потоки, не использовать заемное финансирование, ожидая годовую выплату от государства по результатам оказания услуг;

- свобода выбора направлений расходования средств, предоставленных из бюджета, и соотношения количества расходов между направлениями для исполнителей услуг, поскольку для государства представляет интерес результат деятельности, а не ее процесс (отсутствие жестко определенных направлений расходования средств);

- осуществление аудита эффективности деятельности в целях исключения возможности манипуляции со стороны исполнителей услуг данными и фактами при оказании услуг в целях получения выплат;

- внедрение систем мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами и получения обратной связи от потребителей услуг по результатам их оказания.

Важно отметить, что существуют и негативные практики внедрения БОР. Примером негативного опыта может служить реформа, связанная с внедрением БОР в Италии [102]. Анализ результатов реформы выявил иллюзорный характер ее внедрения как с точки зрения замысла, так и с точки зрения реализации.

Во-первых, основные ограничения реформы связаны с отсутствием информирования о целях и задачах БОР, отсутствием фактических возможностей для реализации политики (например, нехватка ресурсов, независимости органов). Возникли трудности с информированием о целях и задачах новой практики. Таким образом, люди были склонны понимать результативность по собственному определению [104].

Во-вторых, произошло несовпадение представлений о БОР у лиц, принимающих решения, в результате чего цели политиков и государственных служащих не совпадали [94]. Кроме того, недооценивалась проблема определения и измерения результатов «государственной политики», а также необходимость культурных и организационных изменений в государственном секторе. Измерение эффективности было реализовано механическим способом сверху вниз из-за требований публичной подотчетности. Эта модель не учитывала необходимость «обоснованного» подхода к реальности и работе исполняющих единиц [107].

Вышеуказанные проблемы привели к отсутствию вовлеченности исполнителей на этапах проектирования и реализации реформы. В результате БОР превратилось в «иллюзию», препятствующую свободе действий

государственных органов, а не в практику содействия достижения результатов.

Развитие конкуренции между исполнителями услуг в отраслях социальной сферы, создание равных возможностей для оказания рассматриваемых услуг государственными и негосударственными исполнителями, экономическая и целевая эффективность, а также увязывание бюджетных расходов с конкретными показателями, характеризующими результативность деятельности, являются ключевыми вопросами при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [92; 110]. На основании вышеизложенного определены ключевые принципы НГУ, реализация которых необходима для учета особенностей финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере при управлении бюджетными расходами. К таким принципам отнесены: 1) эффективность; 2) конкуренция; 3) ориентация на результаты; 4) клиентоцентричность.

Результаты исследования отдельных принципов теорий целеполагания, НГУ и социального государства, взятых за основу при формировании специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Принципы целеполагания, нового государственного управления и социального государства

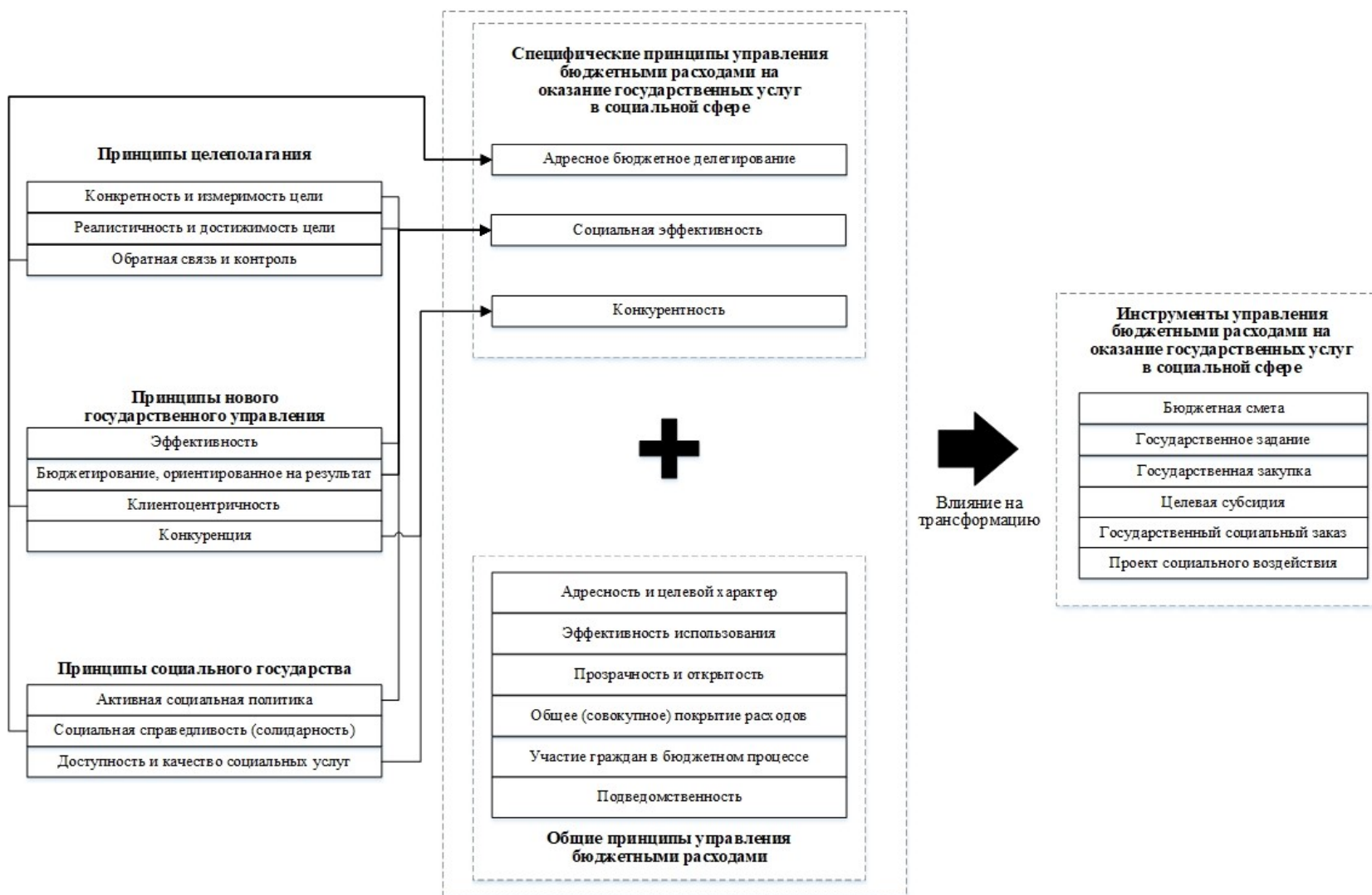
Теория	Принцип	Описание
1	2	3
Теория целеполагания	Конкретность и измеримость цели	Цель должна быть чёткой и однозначной, должно быть понимание, как ее достижение будет измеряться
	Реалистичность и достижимость цели	Цель должна быть достаточно сложной, чтобы мотивировать, но достижимой
	Обратная связь и контроль	Необходимо получать регулярную обратную связь по продвижению к цели, а также обеспечивать контроль за ее достижением

Продолжение таблицы 2

1	2	3
Теория нового государственного управления	Эффективность	Необходимость повышения эффективности деятельности государственных органов
	Конкуренция	Использование рыночных принципов работы в государственном управлении: конкуренция, привлечение частного сектора, оценка «цена-качество»
	Бюджетирование, ориентированное на результат	Выстраивание финансового обеспечения с ориентацией не на процессы, а на достижение конкретных результатов
	Клиентоцентричность	Государственные услуги рассматриваются как «услуги для клиента», повышается внимание к удовлетворенности граждан, качеству и доступности услуг
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, поддержка взаимной ответственности 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 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

В качестве указанных специфических принципов управления бюджетными расходами 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 инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере неоднородны и характеризуются разной степенью соблюдения определенных принципов. В этой связи в целях выработки подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере необходимым условием становится классифицировать рассматриваемые инструменты исходя из реализации обоснованных и вышеназванных принципов.

В целях разработки классификации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере необходимо определить содержательные характеристики указанных инструментов и обеспечить их последующий сравнительный анализ, который позволит осуществить обоснованный выбор инструментов, в наибольшей степени соответствующих принципам конкурентности, адресного бюджетного делегирования и социальной эффективности.

1.3 Классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

В целях классификации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере необходимым условием является определение их ключевых содержательных характеристик и отличий друг от друга. Анализ аспектов генезиса внедрения и процесса трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в России позволит выявить указанные характеристики и отличия, а также определить основные тенденции трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на сегодняшний день.

Система финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере в Российской Федерации на ранних этапах ее становления основывалась на советском опыте. С тех пор проведен ряд бюджетных реформ, целью которых было повысить эффективность бюджетных расходов, а также качество и доступность оказания государственных услуг в социальной сфере. Однако отдельные инструменты управления бюджетными расходами, использовавшиеся в советское время, продолжают действовать до сих пор, например, бюджетная смета. В этой связи практика применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере должна быть изучена и трансформирована с учетом развивающихся в стране рыночных механизмов и наиболее успешного зарубежного опыта, отражающего происходящую или уже произошедшую к настоящему времени трансформацию в других государствах [71].

Трансформация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в России

осуществляется в соответствии с утверждаемыми Правительством Российской Федерации программными документами, среди которых:

1) Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах [9].

2) Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах [19].

3) Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [20].

4) Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [21].

5) Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах [22].

Указанными документами утверждаются ключевые направления развития системы управления общественными финансами, нерешенные и выявленные проблемы, а также основные достигнутые результаты. Каждая программа или концепция содержит блок, посвященный совершенствованию системы финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. По итогам анализа каждого из представленных документов определены ключевые направления развития системы финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере, представленные в таблице 3.

Таблица 3 – Основные направления совершенствования системы финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере, декларируемые в программных документах Правительства Российской Федерации

Этап	Направление совершенствования
1	2
I этап 2004 – 2006 гг.	Установление оцениваемых результатов оказания услуг: непосредственных и конечных
	Внедрение новых форм бюджетного финансирования и повышения качества услуг
	Создание инструментов, обеспечивающих предоставление услуг организациями различных организационно-правовых форм

Продолжение таблицы 3

1	2
II этап 2006 – 2008 гг.	Наиболее полное удовлетворение спроса граждан на услуги
	Внедрение публичных отчетов органов власти, которые позволяют проводить анализ соответствия затраченных средств значимости предоставленных населению услуг
	Внедрение на региональном уровне принципов БОР
III этап 2009 – 2012 гг.	Создание новых форм государственных учреждений
	Перевод учреждений со сметного финансирования на предоставление субсидии на выполнение государственного задания
	Создание законодательной базы для развитие новых форм финансового обеспечения услуг
IV этап 2013 – 2018 гг.	Обеспечение взаимосвязи государственных программ и государственных заданий
	Переход при финансовом обеспечении деятельности учреждений к единой методике расчета нормативных затрат
	Расширение практики привлечения к оказанию услуг негосударственных организаций
V этап 2019 – 2024 гг.	Утверждение экономически обоснованных нормативов затрат
	Обеспечение возможности заключения долгосрочных соглашений на оказание услуг
	Расширение самостоятельности учреждений
	Внедрение новых подходов к организации оказания услуг
	Определение инструментов, обеспечивающих привлечение негосударственных организаций к оказанию услуг

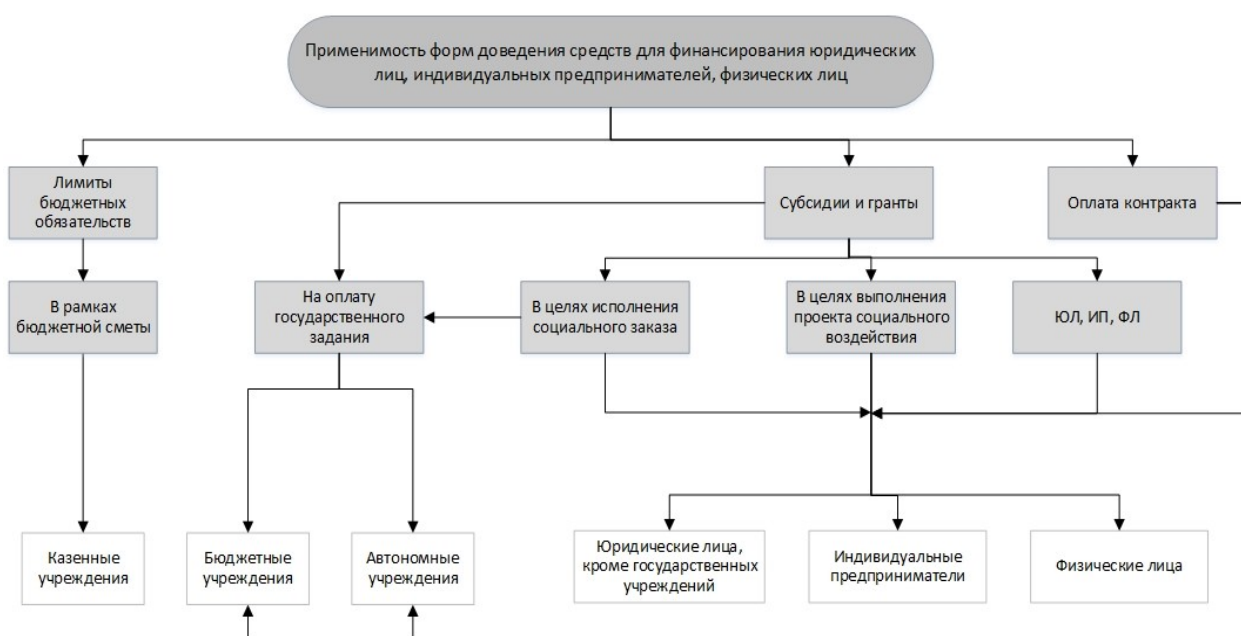
Источник: составлено автором на основании [9; 19; 20; 21; 22].

Ранее обозначалось, что в качестве инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в настоящем исследовании рассматриваются бюджетная смета, государственное задание, целевая субсидия, государственная закупка, социальный заказ, ПСВ. При этом в качестве форм доведения средств из бюджета до исполнителей услуг, используемых в рамках вышеуказанных инструментов, выделяются:

- лимиты бюджетных обязательств, доводимые постатейно до казенных учреждений в рамках бюджетной сметы;
- субсидии (на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, на финансовое обеспечение исполнения социального заказа, целевые субсидии);

– средства, направляемые на оплату государственных контрактов за счет бюджетных ассигнований на закупку услуг для обеспечения государственных нужд.

Представленные формы доведения средств из бюджета в привязке к инструментам управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на рисунке 3 сгруппированы исходя из их применимости для финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере различными типами субъектов экономической деятельности.



Источник: составлено автором на основании [2; 5].

Рисунок 3 – Применимость инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере для финансирования юридических лиц, ИП, физических лиц

Финансовое обеспечение деятельности учреждений посредством сметно-бюджетного финансирования является наиболее простым инструментом финансирования, который использовался еще в советское время и в последствии перетек в практику финансирования учреждений в современной России. До реформы системы государственных учреждений в Российской Федерации сметно-бюджетное финансирование являлось единственным типом финансирования для государственных учреждений.

Возможность финансирования учреждений посредством бюджетной сметы после проведения бюджетной реформы и их разделения на бюджетные, автономные и казенные сохранилась исключительно для казенных учреждений.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) бюджетная смета является документом, устанавливающим в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения [2]. Фактически сметно-бюджетное финансирование представляет из себя инструмент выделения бюджетных средств из бюджетов различных уровней учреждениям в соответствии с их сметой на выполнение социально-значимых функций, предусмотренных уставами таких учреждений. С другой стороны, в научной литературе сметно-бюджетное финансирование характеризуется как безвозмездный инструмент предоставления средств учреждению на осуществление его функций [68].

Важно отметить, что казенные учреждения, функционирующие в социальной сфере, в большинстве случаев не осуществляют приносящую доход деятельность (доходы от которой зачисляются в соответствующий бюджет и могут выделяться казенному учреждению в качестве дополнительного бюджетного финансирования) или осуществляют ее в незначительном объеме, которого недостаточно для покрытия всех расходов такого учреждения в рыночных условиях. Это обусловлено тем, что учреждения такого типа создаются с целью выполнения социально-значимых функций в тех сферах, в которых в силу рыночной конъюнктуры функционирование частных организаций осложнено.

В этой связи, по причине невозможности заменить или отказаться от функций таких учреждений, государство берет на себя всю ответственность по его денежному содержанию. При этом финансирование базируется на выплате заработной платы сотрудникам и содержании имущества, на основе использования которого учреждение осуществляет свою деятельность. В целях обеспечения контроля за деятельностью учреждений устанавливаются

количественные показатели деятельности, например, выраженные в объеме оказанных гражданам услуг.

Среди существенных недостатков сметного финансирования учреждений выделяются его следующие черты [43]:

- не ориентировано на повышение качества услуг и достижение учреждением в ходе собственной деятельности социально-значимых эффектов, поскольку объемы его финансирования не привязаны к указанным показателям и никак не зависят от них, обеспечивается финансирование самого факта существования казенного учреждения, а не результатов его деятельности;

- у казенного учреждения отсутствует интерес к сокращению издержек и экономии бюджетных средств, поскольку возникновение экономии в текущем финансовом году является основанием для сокращения финансирования в очередном финансовом году, что не отвечает интересам учреждения как хозяйствующего субъекта.

Необходимо отметить, что в социальной сфере на федеральном уровне и в большинстве субъектов Российской Федерации учреждения были реформированы в бюджетные и автономные в рамках бюджетной реформы 2010-2012 годов, ключевыми целями которой являлось:

- формирование бюджетной политики на основании и во взаимосвязи с показателями государственных программ [76];

- совершенствование системы финансового обеспечения оказания государственных услуг;

- совершенствование финансовых взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами;

- повышение открытости и прозрачности бюджетного процесса.

В рамках данной реформы государством осуществлялся и продолжает осуществляться переход от устаревших и неэффективных инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере к новым и позволяющим достичь большего социального

эффекта при меньших затратах бюджетных средств инструментам. Полного отказа от сметного финансирования в настоящее время не происходит, что обуславливается удобством его применения в отношении учреждений, чья деятельность не связана с оказанием государственных услуг в социальной сфере или в отношении которых проблематично установление конкретных целевых показателей объема и качества деятельности в рамках государственного задания (например, войсковые части).

В последствии государство поставило перед собой цель по повышению качества и доступности государственных услуг, а также обеспечению эффективности деятельности учреждений. Так, в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года обозначалась необходимость развития новых форм финансового обеспечения государственных услуг [20].

В качестве обоснования необходимости проведения реформ заявлялось, что существующая на тот момент сеть учреждений создавалась в совершенно иных социально-экономических условиях, а принципы ее функционирования существовали в отрыве от современных подходов к государственному управлению. Планирование объема финансирования для функционирования учреждений осуществлялось исходя из необходимости сохранения мощностей таких учреждений и их структуры, а не из объемов выполняемой ими деятельности по оказанию услуг гражданам. Также фиксировалось применение неустановленных бюджетным законодательством видов оплаты услуг учреждений, ставилась цель по их снижению, а также по внедрению конкуренции в деятельность учреждений.

С точки зрения финансового обеспечения деятельности государственных учреждений ставились задачи по переходу от управления затратами к управлению результатами, расширению финансово-экономической самостоятельности, повышению объективности и прозрачности бюджетного планирования и результатов деятельности.

Прикладными инструментами работы с государственными учреждениями, необходимыми для выполнения указанных задач, стали [43; 71]:

- государственное задание, в котором определяются планируемые к выполнению объемы государственных услуг и работ;

- механизм нормативно-подушевого финансирования выполнения государственного задания посредством предоставления субсидии, заменяющий бюджетную смету;

- план финансово-хозяйственной деятельности как основной инструмент планирования деятельности и отчетности.

В то же время, бюджетная смета в связи с формированием такого инструмента как государственное задание, включая предоставление субсидии на финансовое обеспечение его выполнения, также подверглась изменению. В настоящее время бюджетная смета предусматривает полное покрытие всех затрат казенного учреждения, а ранее им обеспечивалась лишь часть затрат (заработная плата сотрудников, начисления с такой зарплаты и некоторые другие). При этом ранее предоставление платных услуг населению должно было покрывать часть затрат учреждений, финансируемых в соответствии с бюджетной сметой, а сейчас такой механизм применяется в отношении бюджетных и автономных учреждений, финансируемых с использованием инструмента государственного задания за счет средств субсидии.

Для расчета бюджетных ассигнований на предоставление субсидии на выполнение государственного задания используются включенные в него значения показателей объема государственных услуг и работ. Основопологающим фактором является то, что при финансировании учреждений объем финансового обеспечения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат. При этом учитывается объем оказания государственных услуг и собственные доходы учреждения, полученные от оказания платной деятельности (с определенным коэффициентом объем финансового обеспечения уменьшается при оказании учреждением платных услуг гражданам) [71]. Стоит отметить, что уже на

данном этапе реформ в сфере высшего образования внедрялись конкурентные механизмы распределения бюджетных средств, основанные на принципе «деньги следуют за потребителем» [40; 49; 61; 88].

Получив субсидию, государственное учреждение должно в процессе своей деятельности достигнуть показателей объема и качества оказания услуг, зафиксированных в государственном задании. В случае недостижения установленных показателей предусмотрен порядок возврата в бюджет предоставленных такому учреждению средств, но лишь в объеме, в котором не было выполнено государственное задание.

Необходимо отметить, что несмотря на отмечаемую эффективность государственного задания по сравнению со сметным финансированием, переход к планированию по результатам, единым методикам расчета финансового обеспечения, после его внедрения оставались нерешенные проблемы, среди которых [55; 56; 75; 117]:

- неэффективность применения единого подхода при определении нормативных затрат для всех учреждений;
- вынужденное использование органами власти индивидуальных выравнивающих коэффициентов для учреждений для обеспечения их нормального функционирования;
- расчет нормативных затрат исходя расходов учреждений прошлых лет, проиндексированных на инфляцию, а не исходя из объективных значений затрат, возникающих в связи с оказанием услуг;
- субсидирование не предусматривало качественные параметры результативности бюджетного финансирования;
- недостаточный уровень финансирования учреждений отдельных отраслей социальной сферы;
- отсутствие конкуренции при оказании услуг.

Для решения обозначенных проблем, возникающих при финансировании деятельности государственных учреждений, государством проводилась работа по поиску способов их решения как в рамках

существующих инструментов управления бюджетными расходами, так и с использованием новых инструментов. При этом основной целью все также оставалось повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере. В рамках Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, предусматривающей внедрение конкурсных процедур в рамках закупочного законодательства в систему оказания государственных услуг в социальной сфере населению, фиксировался тезис, что это было необходимо как один из этапов на пути к тому, чтобы обеспечить возможность внедрения наиболее перспективной и эффективной с точки зрения качества форм организации оказания услуг населению – это возможность гражданами самостоятельно выбирать место получения услуг и конкретную организацию, которая будет оказывать услуги. В качестве одного из способов привлечения организаций негосударственного сектора к оказанию государственных услуг в социальной сфере населению предлагалось распространить законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки, на оказание государственных и муниципальных услуг для третьих лиц [71].

Переход осуществлялся от нерыночного механизма распределения объема оказания государственных услуг посредством доведения государственных заданий до конкретных учреждений административным способом к конкурсному размещению государственного заказа на оказание государственных услуг как среди учреждений, так и организаций негосударственного сектора [43]. При этом фиксировалась необходимость установления специальных требований к размещению заказов на государственные услуги в пользу третьих лиц и проведению конкурсных процедур отбора исполнителей услуг среди государственных и негосударственных организаций.

Применение такого инструмента как государственная закупка предполагает, что государство в лице конкретного органа власти заключает

с организациями, являющимися исполнителями услуг, контракт, предполагающий, что организация будет поставлять в пользу третьих лиц услуги определенного качества за установленную стоимость. Заключение контракта осуществляется в условиях конкуренции за доступ к бюджетным средствам как между государственными, так и между негосударственными организациями, что соответствует декларируемым принципам управления бюджетными расходами и должно стимулировать повышение качества оказываемых услуг.

Для инструмента государственных закупок актуальным является тот же недостаток, что и для любых других контрактов, заключаемых в рамках закупочного законодательства в Российской Федерации и других государствах – определение значимости ценовых критериев оценки предложений участников закупки. Снижение стоимости оказания государственных услуг, проводимое участником закупки для победы в закупочной процедуре, может на практике приводить к снижению качества оказываемых услуг, а не его повышению, что подтверждается рассмотренным ранее международным опытом. В таком случае необходимо уделять особое внимание формированию предельных уровней ценовых критериев и постоянно корректировать их с учетом складывающейся практики, а в целях оценки предложений участников закупочной процедуры использовать качественные критерии оценки, характеризующие деятельность потенциальных исполнителей услуг, а также предлагаемые участниками закупки условия оказания услуг. Таким способом можно обеспечить доступ к бюджетному финансированию наиболее перспективным с точки зрения развития рынка государственных услуг в социальной сфере исполнителям услуг [71].

В то же время выстроенная к 2018 году система не позволяла эффективно внедрять инновации. Уполномоченные органы государственной власти попадали в эффект колеи, продолжая по инерции финансировать учреждения, работающие по низким тарифам за счет масштабов, что

приводило к снижению спроса на услуги в городах с высокими доходами населения, экономии и снижению качества услуг. При этом негосударственные организации зачастую являются более гибкими, готовы привлекать волонтеров и использовать новые практики в своей деятельности, в этой связи крайне важной представлялась необходимость масштабировать и улучшать практики, направленные на их привлечение к оказанию услуг и создание «третьего сектора» экономики, а на обеспечение реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе посредством самостоятельного выбора исполнителей услуг [53; 54].

Президентом Российской Федерации в рамках посланий Федеральному Собранию Российской Федерации неоднократно озвучивалась необходимость расширения доступа негосударственных исполнителей к оказанию государственных услуг в социальной сфере: «Гражданина не должно заботить, где он получает социальную услугу – в государственной, муниципальной, частной организации», «Я прошу вас, что называется, не жадничать, не отдавать по привычке, по накатанной предпочтения исключительно казенным структурам, а по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг и некоммерческие организации» [26; 27].

Наиболее активное развитие механизмы привлечения негосударственных исполнителей к оказанию государственных услуг в социальной сфере получили в рамках мероприятий, направленных на реализацию Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, одной из которых являлось реформирование устоявшейся системы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [22]. На момент принятия указанной концепции все субъекты Российской Федерации имели опыт привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг, в особенности в сферах социального обслуживания и здравоохранения [85]. Одновременно обозначался ряд проблем в процессе привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг в

социальной сфере, а также предлагаемых подходов к их решению, которые представлены в таблице 4 [71].

Таблица 4 – Проблемы привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг в социальной сфере и подходы к их решению

Проблема	Предлагаемое решение
Проведение конкурсов только между негосударственными организациями снижает уровень конкуренции за потребителей услуг	Внедрение новых подходов к организации оказания услуг, предполагающих возможность проведения совместных конкурентных процедур
Предоставление грантовой поддержки по итогам конкурсов в пределах одного года, что не создает между негосударственными исполнителями и ППО отношений долгосрочного характера и не позволяет выстраивать стабильный процесс оказания услуг	Обеспечить возможность заключения долгосрочных соглашений в целях оказания государственных услуг
Неравные условия деятельности для государственных и негосударственных организаций: налоговые льготы для государственных учреждений (не облагаются налогом доходы от субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания); содержание за счет средств бюджета имущества, которое закреплено за государственными учреждениями на праве оперативного управления	Создать равные условия налогообложения при оказании государственных услуг Обеспечить возможность для негосударственных организаций использовать имущественные комплексы, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, в целях оказания услуг
Непрозрачность определения размера субсидии	Определить экономически обоснованные затраты на оказание услуг

Источник: составлено автором на основании [22].

Кроме того, предлагалось законодательно определить инструменты, которые позволят привлекать негосударственных организаций к оказанию государственных услуг в социальной сфере. В качестве таких инструментов были определены социальный заказ и ПСВ. В данный момент их применение актуально и вписывается в повестку реализации государственной социальной политики, поскольку некоммерческий сектор и социальное предпринимательство активно развиваются и проявляют готовность закрывать собой те пробелы в социальной сфере, которые не может эффективно покрыть государство. Концепцией была предусмотрена

необходимость законодательного закрепления обязанности органов исполнительной власти, отвечающих за оказание государственных услуг в социальной сфере населению, определять социальный заказ, который включает в себя показатели объема и качества конкретной услуги. Данная обязанность призвана сделать сектор предоставления государственных услуг прозрачным, а также позволить выстроить негосударственному сектору прогнозируемые и долгосрочные отношения с государством [71].

Такой инструмент как социальный заказ призван способствовать решению практически всех проблем, обозначенных в концепции, за исключением проблемы с предоставлением государственного и муниципального имущества негосударственным организациям в целях оказания услуг. Так, в рамках исполнения социального заказа [5]:

- предусматривается возможность проведения конкурса одновременно между государственными учреждениями и негосударственными организациями, а также их конкуренция за потребителей услуг и бюджетные средства на равных при использовании для отбора исполнителей социальных сертификатов, выдаваемых гражданам;

- соглашения заключаются на срок оказания услуги, который может превышать срок бюджетного планирования;

- доходы от субсидий, предоставляемых исполнителям услуг в целях исполнения социального заказа негосударственным исполнителям, не облагаются налогами;

- расчет размера субсидии осуществляется в соответствии с нормативными затратами, которые для негосударственных исполнителей услуг не могут быть меньше, чем нормативные затраты, используемые для расчета размера субсидии на выполнение государственного задания, предоставляемой государственным учреждениям.

Также концепцией фиксировалась необходимость развития социального предпринимательства путем внедрения инструмента, который обеспечит соблюдение интересов частного партнера. На тот момент

фактически единственными инструментами, посредством которых представлялось возможным обеспечить финансирование оказания государственной услуги в социальной сфере негосударственными исполнителями, являлась целевая субсидия, направленная на возмещение понесенных такими исполнителями затрат, а также государственная закупка.

В целях изменения подходов к управлению бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере предлагалось финансировать предстоящие расходы исполнителей услуг, но не за счет средств бюджетов, а за счет средств частных инвесторов, которые будут предоставлять средства на решение социальных задач и получать из бюджета возмещение произведенных расходов, а также дополнительное вознаграждение за достижение социального эффекта. Инструментом, который бы реализовал такую практику, предлагалось определить ПСВ, в качестве одной из задач внедрения которого определялся переход от возмещения затрат исполнителей услуг к авансированию их расходов.

Посредством применения такого инструмента как ПСВ предлагалось привлекать частных инвесторов к решению социальных задач, при этом средства из бюджета за выполнение таких задач должны были выделяться исключительно после достижения значений показателей социального эффекта. Для реализации ПСВ каждое ППО должно определять размер возмещения затрат на реализацию проекта, ожидаемые социальные эффекты и единицы их измерения, требования к проекту.

Инвестор в таком случае должен самостоятельно и заблаговременно осуществить финансирование деятельности исполнителей услуг, а по результатам выполнения проекта, в случае подтверждения успеха независимым оценщиком, получить компенсацию от государства. Отдельно выделялся такой участник ПСВ как оператор. Его роль состоит в расчете экономической составляющей проекта, применение механизма сбора средств, проведение конкурентного отбора исполнителей проекта, подготовка паспорта проекта, осуществление расчетов с исполнителями услуг и

инвесторами по итогам завершения проекта. При таком подходе инвесторы предполагалось, что инвесторы будут предоставлять средства оператору проекта и получать выплаты при достижении положительных результатов, а исполнители – оказывать услуги целевой группе граждан, представляя отчетность оператору и другим участникам проекта, в зависимости от формата его реализации [71].

В завершение анализа инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере сформированы признаки классификации и содержательные характеристики инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, представленные в таблице 5.

Таблица 5 – Признаки классификации и содержательные характеристики инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Группа	Признак	Содержательная характеристика
1	2	3
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 социального эффекта)

Продолжение таблицы 5

1	2	3
Финансовые	Результат предоставления бюджетных средств	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.

Вышеперечисленные признаки и содержательные характеристики инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволяют классифицировать рассматриваемые инструменты, а также проанализировать и сравнить их содержательные характеристики с точки зрения реализации специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

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 указанных специфических принципов управления бюджетными расходами позволил сделать следующие выводы об их приоритетности:

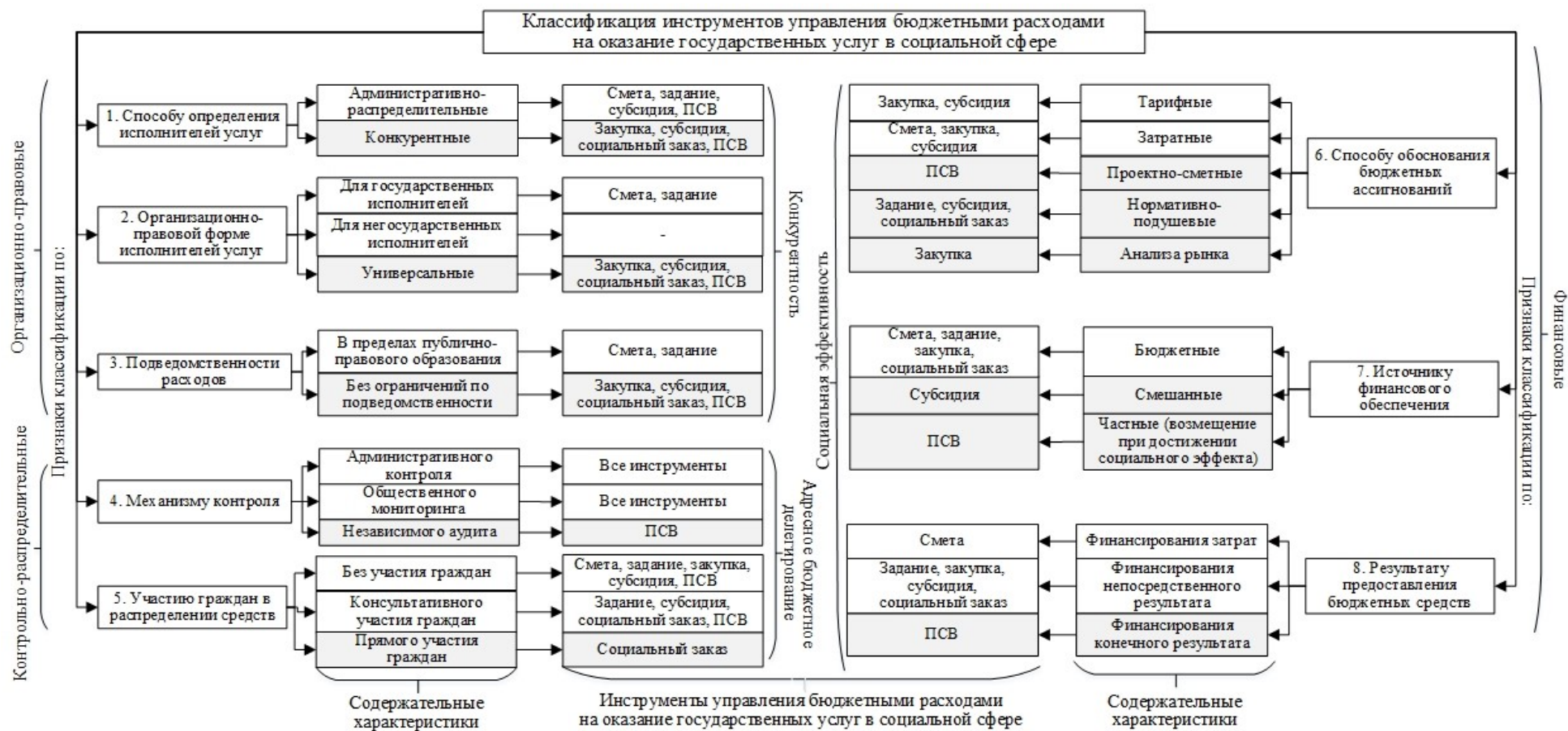
– принцип конкурентности в наибольшей степени реализуют конкурентные инструменты, применяемые для любых исполнителей услуг вне зависимости от их организационно-правовой формы без ограничений по подведомственности;

– принцип адресного бюджетного делегирования в наибольшей степени реализуют инструменты, 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, 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.

Классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере приведена на рисунке 4. На приведенном рисунке в рамках содержательных характеристик рассматриваемых инструментов отдельно выделены характеристики, которые в наибольшей степени отвечают реализации выделенных принципов конкретности, адресного бюджетного делегирования и социальной эффективности. При этом каждый из инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определен к одной или нескольким содержательным характеристикам в рамках каждого классификационного признака.

Предложенная классификация позволила определить социальный заказ и ПСВ 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 4 – Классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Анализ генезиса внедрения и трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволил определить цели и задачи трансформации, декларируемые в России в рамках утверждаемых программных документов. Отдельное внимание уделено причинам, обосновывающим необходимость трансформации, и проблемам, существующим на определенных этапах развития системы финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере.

В совокупности с теоретически обоснованными специфическими принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определенные на основе результатов анализа содержательные характеристики инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволили разработать их классификацию. Данная классификация позволила определить социальный заказ и ПСВ в качестве наиболее отвечающих реализации принципов конкурентности, адресного бюджетного делегирования и социальной эффективности инструментов. Кроме того, данные инструменты являются новыми, апробация которых завершена в 2024 году, в связи с чем представляется необходимым обеспечить анализ практики применения данных инструментов, одновременно выявив их преимущества и недостатки.

Итоги анализа практики применения вышеуказанных инструментов во взаимосвязи с проанализированным зарубежным опытом, позволят сформировать подход к дальнейшей трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Глава 2

Современные аспекты применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

2.1 Особенности применения отдельных инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

По результатам разработанной и примененной в параграфе 1.3 настоящего исследования классификации социальный заказ и ПСВ определены в качестве инструментов, наиболее отвечающих реализации принципов конкурентности, адресного бюджетного делегирования и социальной эффективности. Однако, учитывая новый характер данных инструментов и отсутствие посвященных рассмотрению их проблем актуальных научных исследований, требуется провести анализ их организационно-правовых и финансовых характеристик, а также практики их применения в субъектах Российской Федерации.

Организационно-правовые основы социального заказа установлены БК РФ, Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – Закон № 189-ФЗ) и подзаконными актами. В целях применения социального заказа также были внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, которыми установлено, что доход от субсидий, предоставляемых негосударственным организациям в целях оказанию государственных услуг в социальной сфере в рамках исполнения социального заказа, не подлежит налогообложению [3].

Освобождение от налогообложения позволило снизить издержки негосударственных исполнителей услуг, уравнивая условия их деятельности с государственными исполнителями. Данная мера также упростила работу

по предлагаемым государством нормативам затрат, которые могут не отражать реальную стоимость услуги и устанавливаться на основании запланированных бюджетных ассигнований и плановых объемов оказания услуг, что является дополнительным стимулом для негосударственного сектора участвовать в процедурах отбора исполнителей и конкурировать на равных условиях за потребителей с учреждениями. Особенности управления бюджетными расходами в рамках применения инструмента социального заказа являются [50]:

- сохранение прежнего порядка финансирования деятельности государственных учреждений, созданных ППО, из бюджета которого осуществляется финансирование услуги, путем предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания;

- внедрение новых подходов к финансовому обеспечению деятельности определяемых по результатам отбора негосударственных исполнителей услуг, отличных от используемых при предоставлении целевой субсидии;

- возможность сохранения исполнителями услуг неиспользованных остатков средств субсидии при соблюдении условий соглашения;

- единство подходов к расчету объема субсидии для государственных и негосударственных исполнителей услуг, а также выравнивание значений нормативных затрат для государственных и негосударственных исполнителей.

Закрепление необходимости применения нормативов затрат для финансирования деятельности негосударственных исполнителей, а также выравнивание таких нормативов с нормативами, применяемыми в отношении государственных учреждений, создало предпосылки для создания единой, понятной и прозрачной системы финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере. В то же время пробелы в законодательстве и отсутствие должного контроля за правоприменением создало проблемы в практической реализации указанных требований.

Положения Закона № 189-ФЗ предписывают необходимость установления в отношении негосударственных исполнителей нормативных затрат в размере, который не будет меньше нормативных затрат на аналогичные услуги у государственных учреждений. В то же время, для расчета объема субсидии на выполнение государственного задания для разных государственных учреждений в одних и тех же ППО применяются отраслевые и территориальные корректирующие коэффициенты, которые зачастую обосновываются не только реальными факторами, но и необходимостью уполномоченного органа государственной власти обеспечить необходимый уровень финансирования деятельности конкретного учреждения.

Таким образом, представляется неясным, какое из значений нормативных затрат использовать при применении вышеуказанного требования – наибольшее, наименьшее или среднее по государственным учреждениям, оказывающим идентичную услугу. Такая неоднозначность создает ситуацию, при которой ППО вынуждены самостоятельно определять подходы к применению указанной нормы и создает неравные условия деятельности исполнителей услуг на территории разных субъектов Российской Федерации.

Нерешенной проблемой также является то, что действующие подходы к расчету нормативных затрат стимулируют переток кадров из более бедных регионов в более богатые, что усиливает кадровый голод в некоторых регионах и неравенство в обществе [125]. При расчете нормативных затрат, используемых при финансировании услуг из федерального бюджета, так и из региональных и местных бюджетов используется статистическая информация о средней заработной плате по субъекту Российской Федерации. Представленный подход не направлен на сокращение разрыва в уровне заработной платы работников социальной сферы между субъектами Российской Федерации, а напротив – усиливает его. При этом если ППО, обладающие достаточными финансовыми ресурсами для финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере, способны

стимулировать рост заработных плат путем увеличения нормативных затрат корректирующими коэффициентами, то ППО с низким уровнем бюджетной обеспеченности вынуждены оставлять ситуацию без решения.

Рассматривая услуги, оказываемые на всей территории Российской Федерации и финансируемые из федерального бюджета, проблема становится особенно явной. Например, при расчете нормативных затрат на реализацию образовательных программ высшего образования для федеральных высших учебных заведений, расположенных на территории разных субъектов Российской Федерации, Минобрнауки России применяются корректирующие коэффициенты, рассчитанные на основе средней заработной платы по субъектам Российской Федерации, которые приведены в приложении Е.

Такая система обеспечивает возможность оплаты труда работников в соответствии со средней заработной платы по субъекту Российской Федерации, однако не обеспечивает равенство уровня жизни работников организаций высшего образования по всей стране. Так, например, в городе Москве корректирующий коэффициент равен 3,258, а в Калужской области, находящейся в территориальной близости от Москвы, тот же коэффициент составляет 1,593. Таким образом, разница в коэффициентах составляет более 200%, что создает существенную дифференциацию в заработных платах.

Новые подходы к управлению бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, применяемые при исполнении социального заказа, значительно упрощают процесс взаимодействия государства с исполнителями услуг, а также создают условия для повышения эффективности деятельности негосударственных исполнителей при оказании услуг и их последующего развития благодаря возможности использования средств субсидии, оставшихся у организации после оказания услуг [50]. При этом социальный заказ не нарушает сложившуюся и устойчивую систему финансирования государственных учреждений посредством составления бюджетной сметы, а также формирования государственного задания и предоставления субсидии на его выполнение.

В таблице 6 представлены формы финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере исполнителями различных организационно-правовых форм в рамках исполнения социального заказа.

Таблица 6 – Финансовое обеспечение исполнения социального заказа

Тип исполнителя	Номер статьи БК РФ	Форма	Общие требования	Код вида расходов
БУ, АУ того же ППО	69 ²	Субсидия на финансовое обеспечение выполнения бюджетными и автономными учреждениями государственного задания	Да (к определению нормативных затрат)	614, 624
БУ, АУ иного ППО	78 ¹	Гранты в форме субсидий НКО, не являющихся казенными учреждениями	Да (к порядку предоставления субсидии)	615, 625
КУ	221	Бюджетная смета	Да (к порядку составления бюджетных смет)	Различные в зависимости от направлений расходов
НКО, кроме учреждений	78 ⁴	Субсидия: 1) на оплату соглашения об оказании государственных услуг в социальной сфере, заключенного по результатам конкурса; 2) на оплату соглашения о финансовом обеспечении (возмещении) затрат, связанных с оказанием государственных услуг в социальной сфере в соответствии с социальным сертификатом	Да (к определению нормативных затрат)	635
Коммерческие организации				816
ИП				816
Физическое лицо				816

Источник: составлено автором на основании [2; 5].

Исходя из представленной информации в рамках финансового обеспечения исполнения социального заказа применяются 4 концептуально разные формы доведения средств из бюджета исполнителем услуг [69]:

- 1) бюджетная смета;

2) субсидия на финансовое обеспечение выполнения бюджетными и автономными учреждениями государственного задания;

3) грант в форме субсидии бюджетным и автономным учреждениям, созданных иными ППО;

4) субсидия НКО (кроме учреждений), коммерческим организациям, ИП, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг на оплату соглашений, заключаемых по результатам конкурентного отбора.

Несмотря на разнородность форм доведения средств из бюджета организациям различных организационно-правовых форм, используемых в рамках социального заказа, их применение преимущественно объясняется сохранением устоявшихся подходов к финансированию. Отсутствие общих требований к порядкам предоставления субсидий негосударственным исполнителям упрощает работу как уполномоченных органов государственной власти, так и исполнителей услуг, что является значимым преимуществом такого инструмента как социальный заказ [69].

В то же время не в полной мере соответствует общим подходам к финансовому обеспечению исполнения социального заказа практика предоставления грантов в форме субсидий бюджетным и автономным учреждениям, созданным иными ППО. В соответствии с пунктом 7 статьи 78¹ БК РФ субсидии в целях финансового обеспечения исполнения социального заказа предоставляются в соответствии со статьей 78⁴ БК РФ только некоммерческим организациям, не являющимся ГМУ [2]. Таким образом, доведение средств бюджетным и автономным учреждениям иных ППО в финансового обеспечения исполнения социального заказа может осуществляться исключительно посредством предоставления гранта в форме субсидии в соответствии с пунктом 4 статьи 78¹ БК РФ, что требует утверждения отдельных правил предоставления субсидий, соответствующих общим требованиям [18].

Условия предоставления грантов в форме субсидий, к которым предъявляются общие требования, не соответствуют порядкам

предоставления субсидий иным исполнителям услуг по результатам конкурентного отбора, к которым не предъявляются общие требования. Таким образом, текущее положение характеризуется наличием неравных условий деятельности исполнителей услуг, что не соответствует концепции создания в рамках социального заказа единых условий финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере исполнителями любой организационно-правовой формы.

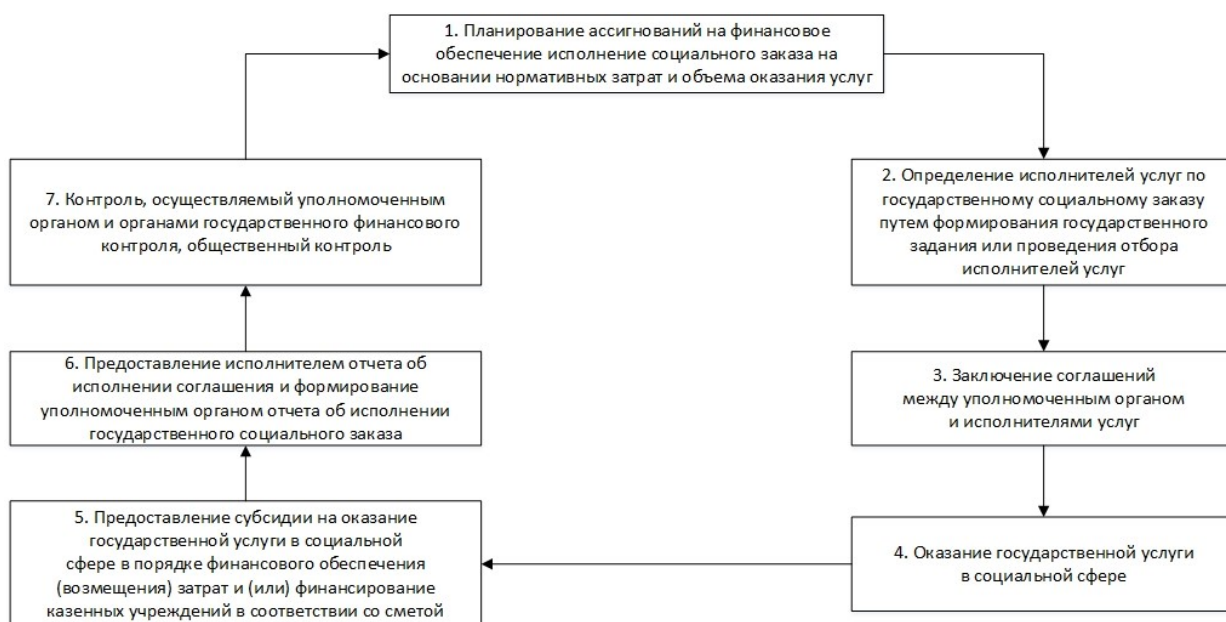
Кроме того, виды расходов, установленные Минфином России в целях финансирования оказания услуг такими учреждениями, не в полной мере соответствуют типу предоставляемой субсидии, что приводит к неоднозначному порядку применения бюджетной классификации [24]:

- виды расходов 615 и 625 определяются как субсидии в целях финансового обеспечения (возмещения) исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, предоставляемые бюджетным и автономным учреждениям по результатам отбора исполнителей услуг;

- виды расходов 613 и 623 определяются как гранты в форме субсидии бюджетным и автономным учреждениям.

Учитывая вышеизложенное, требует дополнительной проработки и совершенствования механизм предоставления субсидий по результатам отбора указанным бюджетным и автономным учреждениям, что является одним из направлений трансформации социального заказа [69].

Процесс финансового обеспечения исполнения социального заказа представлен на рисунке 5. Он начинается с определения объемных показателей государственных услуг в социальной сфере одновременно с формированием бюджета ППО. Учитывая объемы финансового обеспечения, а также рассчитываемую на основе статистических и прогнозных данных потребность граждан в получении услуг, уполномоченными органами осуществляется определение объема оказания государственных услуг в социальной сфере [50].



Источник: составлено автором на основании [5; 15; 16; 17].

Рисунок 5 – Схема финансового обеспечения исполнения социального заказа

Планирование бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение исполнения социального заказа осуществляется на основании значений нормативных затрат, рассчитываемых исходя из стандарта, порядка или требований к условиям и порядку оказания государственных услуг в социальной сфере, а также планируемого объема оказания таких услуг. В свою очередь, при предоставлении целевых субсидий негосударственным организациям вне рамок социального заказа расчет размера субсидии осуществляется исходя из имеющихся объемов бюджетных ассигнований и представлении о стоимости результата предоставления субсидии. Дополнительно в обязательном порядке определяются направления расходов, источником финансового обеспечения которых является субсидия, или направления затрат, в целях возмещения которых предоставляется субсидия.

Определив объемные показатели государственных услуг, уполномоченный орган формирует и утверждает социальный заказ, являющийся документом, который устанавливает основные показатели качества и (или) объема оказания государственных услуг, определяет категории потребителей таких услуг, а также способ определения исполнителей таких услуг [5].

Распределение бюджетных средств с использованием инструмента социального заказа осуществляется посредством доведения государственного задания до подведомственных государственных учреждений путем проведения отбора исполнителей услуг с использованием социальных сертификатов или по результатам конкурса.

При предоставлении целевых субсидий возможно определение их получателей нормативными правовыми актами, либо по результатам отбора, проводимого в форме запроса предложений или конкурса [2]. Организация работы с сертификатами в рамках классического субсидирования возможна, однако требует дополнительного нормативно-правового регулирования на уровне ППО, в то время как социальный заказ сразу устанавливает организационно-правовые и финансовые основы применения социальных сертификатов.

Механизмы конкурентного отбора исполнителей услуг в рамках социального заказа не изменяют подходов к непосредственному оказанию государственных услуг в социальной сфере, а уточняют подходы к организации их оказания в целях:

- обеспечения возможности гражданина самостоятельно выбрать место получения услуг и конкретного исполнителя услуг, реализуя принцип «деньги следуют за потребителем»;
- развития конкуренции между исполнителями на равных условиях;
- повышения качества и доступности услуг.

С данной точки зрения инструмент социального заказа соотносится с ранее рассмотренными теоретическими исследованиями, соответствует обоснованным специфическим принципам управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, а также является отражением взглядов ученых на порядок предоставления социально значимых общественных благ гражданам. Важным фактором также является предъявление к исполнителям услуг, участвующим в конкурентном отборе, единых требований, установленных на уровне федерального закона, что не

позволяет уполномоченным органам на свое усмотрение устанавливать избыточных требований [5].

В соответствии с положениями Закона № 189-ФЗ социальный сертификат выполняет две основные функции: 1) для потребителя услуги – обеспечение возможности самостоятельно выбрать исполнителя услуги; 2) для исполнителя услуги – обеспечение возможности получения средств из бюджета за оказание услуги [50]. В следствие обеспечения самостоятельного выбора бюджетные средства направляются наиболее предпочтительным для потребителей исполнителям услуг, что по умолчанию оказывает положительное влияние на их удовлетворенность, поскольку они могут выбрать наилучшего с учетом индивидуальных предпочтений исполнителя.

Представляется возможным выделить следующие значимые характеристики социального сертификата с точки зрения организации оказания государственных услуг в социальной сфере и распределения бюджетных средств между исполнителями услуг [50]:

- финансированием обеспечиваются исполнители услуг, которых выбрал получатель социального сертификата, что обеспечивает реализацию принципа «деньги следуют за потребителем»;

- получатель социального сертификата имеет право выбрать нескольких исполнителей услуг для оказания ему услуг, включенных в социальный сертификат, что позволяет развивать различные формы кооперации между исполнителями;

- получатель социального сертификата имеет право на получение услуги в объеме, превышающем установленный социальным сертификатом объем ее оказания, или услуги более высокого качества (при наличии стандарта оказания такой услуги) за счет собственных средств.

Следующим способом конкурентного отбора исполнителей услуг в рамках социального заказа является конкурс на распределение объема оказания услуг с равными условиями допуска к участию для государственных

и негосударственных исполнителей. Выделяется 4 различных типа конкурсных процедур: 1) обычный конкурс; 2) совместный конкурс; предполагающий его проведение двумя и более уполномоченными органами, 3) конкурс с подачей предложений по величине значимости; 4) конкурс в два этапа, предполагающий на втором этапе оценку по структуре и содержанию процесса оказания услуги [50].

Дополнительно можно выделить следующие характеристики конкурсного отбора в рамках социального заказа, обеспечивающие более эффективное его применение в сравнении с конкурсами, проводимыми в рамках распределения целевых субсидий или государственных закупок:

- обеспечивается единообразие конкурсных процедур за счет наличия утвержденных Правительством Российской Федерации общих правил [15];
- применение качественных критериев оценки;
- возможность введения преференций для НКО и частных партнеров по проектам государственно-частного партнерства.

После утверждения государственных заданий учреждениям, а также проведения отбора исполнителей услуг уполномоченные органы [50]:

- 1) осуществляют финансирование казенных учреждений в соответствии с бюджетной сметой;
- 2) заключают соглашения о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания;
- 3) заключают соглашения о финансовом обеспечении (возмещении) затрат, связанных с оказанием государственных услуг в социальной сфере в соответствии с социальным сертификатом;
- 4) заключают соглашения об оказании государственных услуг в социальной сфере, заключенное по результатам конкурса;
- 5) заключают соглашения о предоставлении гранта в форме субсидии.

Порядок заключения соглашений при работе с инструментом социального заказа и с целевыми субсидиями идентичен. Отличие составляет обязательное требование о заключении соглашений по результатам отбора

исполнителей в рамках социального заказа в электронной форме. Электронный документооборот между всеми участниками процесса является значимой отличительной особенностью социального заказа и его преимуществом перед другими инструментами, поскольку за счет цифровизации управления бюджетными расходами обеспечивается прозрачность процесса, удобство для заинтересованных участников процесса, сокращаются сроки выполнения всех процедур. В то же время экспертами отмечается неоднородность цифрового развития регионов, связанная с различным уровнем бюджетной обеспеченности, что порождает разнородную практику применения инструмента социального заказа [116].

В целях решения указанной проблемы на федеральном уровне в системе «Электронный бюджет» разрабатываются сервисы для уполномоченных органов: 1) публикация в структурированном виде информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (далее – ЕПБС); 2) ведение реестра исполнителей услуг по социальному сертификату; 3) проведение конкурса; 4) заключение соглашений. Кроме того, на уровне федерального закона зафиксировано требование о цифровизации процесса подачи гражданами заявлений о предоставлении услуг и выборе исполнителя услуг по социальному сертификату [6].

Соглашения заключаются на весь срок оказания услуги, который также фиксируется в социальном заказе на момент его утверждения [5]. Например, в сфере спортивной подготовки сроки оказания услуг в большинстве случаев составляют от 2 до 4 лет, в следствие чего при заключении соглашения исполнитель имеет возможность расширить свой горизонт планирования, рассчитывать на поступление средств субсидии и, следовательно, сконцентрироваться на качестве оказания услуг, а не на вопросах получения дополнительных средств ввиду их отсутствия на следующий год [50].

На основании заключенного соглашения осуществляется предоставление исполнителям услуг субсидии в порядке финансового обеспечения или возмещения затрат – предоставление субсидии может

осуществляться до начала, в процессе или после оказания услуг [5]. Размер субсидии, предоставляемой в целях оплаты соглашения, определяется исходя из произведения значения нормативных затрат и объема услуг, оказанных или планируемых к оказанию исполнителем.

Ключевыми отличиями порядка предоставления субсидий в рамках социального заказа от иных целевых субсидий являются отсутствие обязательного закрепления в правилах предоставления субсидии направлений затрат, требований о представлении получателями субсидии подтверждающих произведенные затраты документов, контроля за расходами получателей субсидии. Представленная концепция упрощает работу со средствами субсидии для негосударственных исполнителей, что повышает их заинтересованность в работе по оказанию государственных услуг в социальной сфере и привлекательность инструмента социального заказа для применения уполномоченными органами.

Также при предоставлении субсидий в рамках социального заказа предусматривается отличный от предусмотренного в рамках целевых субсидий порядок контроля. Предметом контроля главного распорядителя бюджетных средств в рамках исполнения получателем субсидии соглашения, заключенного в целях исполнения социального заказа, является соблюдение условий соглашения, в то время как в рамках целевых субсидий – условий и порядка предоставления субсидии. При этом органами внутреннего финансового контроля в рамках социального заказа, в дополнение к контролю за соблюдением условий соглашений и отчетности об исполнении соглашений, обеспечивается контроль за порядком определения объема финансового обеспечения оказания услуги.

В течение 2020-2024 годов социальный заказ применялся в режиме апробации в отдельных субъектах Российской Федерации, определенных Правительством Российской Федерации, по следующим направлениям деятельности: 1) социальное обслуживание; 2) санаторно-курортное лечение; 3) оказание паллиативной медицинской помощи; 4) создание благоприятных

условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации; 5) спортивная подготовка; 6) содействие занятости населения; 7) оказание физкультурно-оздоровительных услуг; 8) профилактика социально значимых заболеваний; 9) реализация дополнительных образовательных программ [5].

Применение социального заказа в полной мере осуществлялось в 38 субъектах Российской Федерации, а также в 84 субъектах Российской Федерации в рамках реализации дополнительных образовательных программ для детей [23]. При этом с момента принятия Закона № 189-ФЗ в 2020 году количество регионов, в которых он реализуется, ежегодно росло. Данный факт подтверждает заинтересованность уполномоченных органов государственной власти в применении инструмента, его востребованность.

Сводные аналитические данные о практике применения социального заказа в субъектах Российской Федерации, представленные в таблицах 7 и 8, показывают положительную динамику в количественных показателях, отражающих масштабы применения инструмента [69].

Таблица 7 – Количественные показатели применения социального заказа по годам

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	
				Без образо- вания	С образо- ванием
Количество регионов, ед.	16	30	34	38	84
Количество социальных заказов, ед.	78	153	184	179	1772
Количество потребителей услуг, тыс. чел	3 665	6 868	7 084	7 110	1 707
Объем финансового обеспечения, млрд. руб.	57	83	93,5	85	71
Количество услуг с использованием конкурентных способов отбора, ед.	24	114	171	207	6 917
Объем услуг, распределяемый на конкурентной основе, тыс. чел.	76	261	369	576	167

Источник: составлено автором по данным [122].

Таблица 8 – Количество негосударственных исполнителей услуг в рамках исполнения социального заказа по направлениям деятельности

В единицах

Направление деятельности	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Социальное обслуживание	40	190	195
Занятость населения	5	74	98
Паллиативная медицинская помощь	0	3	4
Санаторно-курортное лечение	0	0	4
Спортивная подготовка	10	17	20
Туризм	0	106	145
Всего	55	390	466

Источник: составлено автором по данным [122].

Данные показывают, что в течение периода апробации социального заказа наблюдается:

- увеличение количества субъектов Российской Федерации, применяющих указанный инструмент;
- более чем двухкратный рост количества потребителей услуг;
- многократное увеличение количества и объема оказания услуг, исполнители которых определяются по результатам конкурентного отбора;
- наиболее активное вовлечение в систему оказания государственных услуг в социальной сфере негосударственных исполнителей в сферах социального обслуживания, занятости населения и туризма.

Как уже обозначалось ранее, подходы к финансовому обеспечению оказания государственных услуг в социальной сфере в рамках социального заказа с точки зрения подходов соответствует принципам БОР. Оплата осуществляется не на основании подтверждения произведенных расходов, а на основании достижения выраженного в объеме оказания услуг результата и рассчитанных нормативных затрат. Однако наиболее значимым фактором успешного внедрения системы БОР является корректный подбор показателей, отражающих такой результат. Важно отметить, что поскольку инструмент

социального заказа фактически интегрировал в себя действующую на момент его внедрения систему финансового обеспечения оказания услуг государственными учреждениями на основании государственного задания, то представленный в приложении А анализ является актуальным для обоих инструментов.

Установлено, что по таким направлениям как социальное обслуживание, паллиативная медицинская помощь, санаторно-курортное лечение, туризм, спортивная подготовка и профилактика социально значимых заболеваний, в целом, соблюдаются принципы БОР, в части подбора показателей результативности. Указанные показатели соотносятся с показателями национальных проектов и могут применяться для осуществления выплат. В то же время важно отметить отдельные особенности рассматриваемых сфер деятельности. При оказании услуг по предоставлению социального обслуживания, паллиативной медицинской помощи, санаторно-курортного лечения основным целевым показателем является обеспечить максимальную доступность оказания услуг, а также соответствие процесса предоставления услуг утвержденным стандартам (порядкам). Конкретный результат состоит в самом факте предоставления услуги.

В этой связи инструмент социального заказа, обеспечивая развитие конкуренции, стимулирует увеличение доступности, а контроль за исполнителями услуг позволяет обеспечивать качество оказания услуги. В то же время при оказании услуг по спортивной подготовке, целью государства является не предоставление услуги всем желающим, а обучение наилучших спортсменов, которые будут достигать значимых результатов на соревнованиях. С этой точки зрения используемые показатели, к которым относится количество граждан, получивших услугу, а также доля граждан, перешедших на следующий этап спортивной подготовки, соответствует непосредственному (текущему) результату, но не отражает конечный результат. То есть результаты спортсменов, обучаемых конкретной

организацией, непосредственно не учитываются при предоставлении такой организации выплат из бюджета, что может быть улучшено с точки зрения БОР. Также важно отметить, что показатель качества оказания услуги, отражающий долю потребителей, перешедших на следующий этап спортивной подготовки, устанавливается административным методом с учетом сроков обучения на конкретном этапе и ожиданий от конкретного получателя услуги, в связи с чем его нельзя считать объективно отражающим результативность.

В сфере туризма сам факт предоставления услуги оказывает влияние на показатели национального проекта, что отражает влияние на непосредственный (текущий) результат. С точки зрения конечного результата, а также учитывая особенности категории потребителей услуги (учащиеся 5-9 классов) можно определить формирование у них туристической культуры, что в последствии будет оказывать положительное влияние на развитие внутреннего туризма и рост ВВП страны.

В сфере содействия занятости населения сложилась неоднозначная ситуация с точки зрения соответствия показателей объема и качества оказания услуг принципам БОР. С одной стороны, показатель объема отражает исключительно количество граждан, получивших услугу, то есть оплата происходит за каждого гражданина, которому были предоставлены услуги, что не соответствует конечному результату – трудоустройству граждан. С другой стороны, в качестве одного из показателей качества выступает доля трудоустроенных от общего числа получателей услуги, что может отражать конечный результат, но также может являться фактором манипуляции, поскольку такая доля может устанавливаться административно. В этой связи представляется целесообразным осуществлять полную выплату субсидии за граждан, трудоустроившихся после получения услуги, а за тех, кто не трудоустроился, осуществлять выплату с понижающим коэффициентом.

Неоднозначная ситуация сложилась по направлению оказания физкультурно-оздоровительных услуг. Такие услуги не включаются в

общероссийские перечни (классификаторы) услуг, а формируются регионами самостоятельно в составе региональных перечней (классификаторов) услуг, поэтому практика соответствия таких услуг принципам БОР зависит от конкретного региона, формирующего услугу. Например, в Ленинградской области показатель объема оказания услуги отражает получение гражданами навыков плавания по результатам ее оказания. В то же время в Приморском крае показатель объема отражает количество граждан, получивших услугу, при этом не представляется понятным, какого конечного результата достигло государство по итогам оказания услуги.

В сфере дополнительного образования применяемые показатели объема оказания услуг соответствуют показателю национального проекта, характеризующего вовлечение детей в систему дополнительного образования, а также их обеспечение социальными сертификатами. В то же время отсутствие показателей качества оказания услуги, которые могли бы говорить о реальных результатах реализации дополнительных образовательных программ, не позволяют говорить о полном соответствии принципам БОР. В этой связи представляется необходимым обеспечить привязку успешного прохождения получателями услуги образовательных программ к уровню предоставляемых исполнителям услуг выплат.

На основе проведенного анализа определены основные преимущества и недостатки такого инструмента управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере как социальный заказ в разрезе его категориальных аспектов, представленные в таблице 9.

Таблица 9 – Преимущества и недостатки социального заказа

Аспект	Преимущества	Недостатки
1	2	3
Организация оказания услуги	Цифровизация процессов финансового обеспечения и оказания услуг Увеличение конкуренции между исполнителями услуг	Сложность оперативного перераспределения бюджетных средств между исполнителями Рамочный характер отдельных положений федерального закона

Продолжение таблицы 9

1	2	3
Определение исполнителей	Единые требования к исполнителям Расширение сферы деятельности негосударственных исполнителей	Неготовность уполномоченных передавать финансирование негосударственным организациям («бремя учредителя») Неоднородная практика применения конкурентных способов отбора исполнителей по отраслям
Финансирование	Единые нормативы затрат для исполнителей услуг Возможность предоставления субсидий в порядке финансового обеспечения и в возмещения затрат Возможность предоставления субсидии до начала оказания услуг, в процессе или после их оказания Возможность софинансирования дополнительного объема или качества услуг за счет собственных средств потребителя	Дифференцированный порядок финансирования учреждений Нормативы затрат не покрывают реальную стоимость оказания услуги Показатели результативности в отдельных сферах не отражают влияние на конечный эффект Отсутствие стандартов оказания услуг в отдельных отраслях влечет за собой невозможность проведения доплаты за счет собственных средств потребителя Несоблюдение установленных правил применения базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов
Отчетность	Отсутствие обязательных требований по предоставлению отчетности о расходовании средств Прозрачность планирования	Неоднородная практика сбора отчетности ввиду отсутствия прямого запрета на контроль расходов исполнителей
Контроль	Наличие законодательно закреплённого общественного контроля за процессом организации оказания услуг Контроль за условиями соглашения, а не условиями и порядком предоставления субсидии	Отсутствие системы мониторинга достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами Отсутствие системы мониторинга и оценки реализации социального заказа
Цифровизация	Цифровизация процесса заключения соглашений и предоставления отчетности Цифровизация процесса отбора исполнителей услуг	Отсутствие отдельных цифровых сервисов на федеральном уровне

Источник: составлено автором на основании [2; 5; 115; 116].

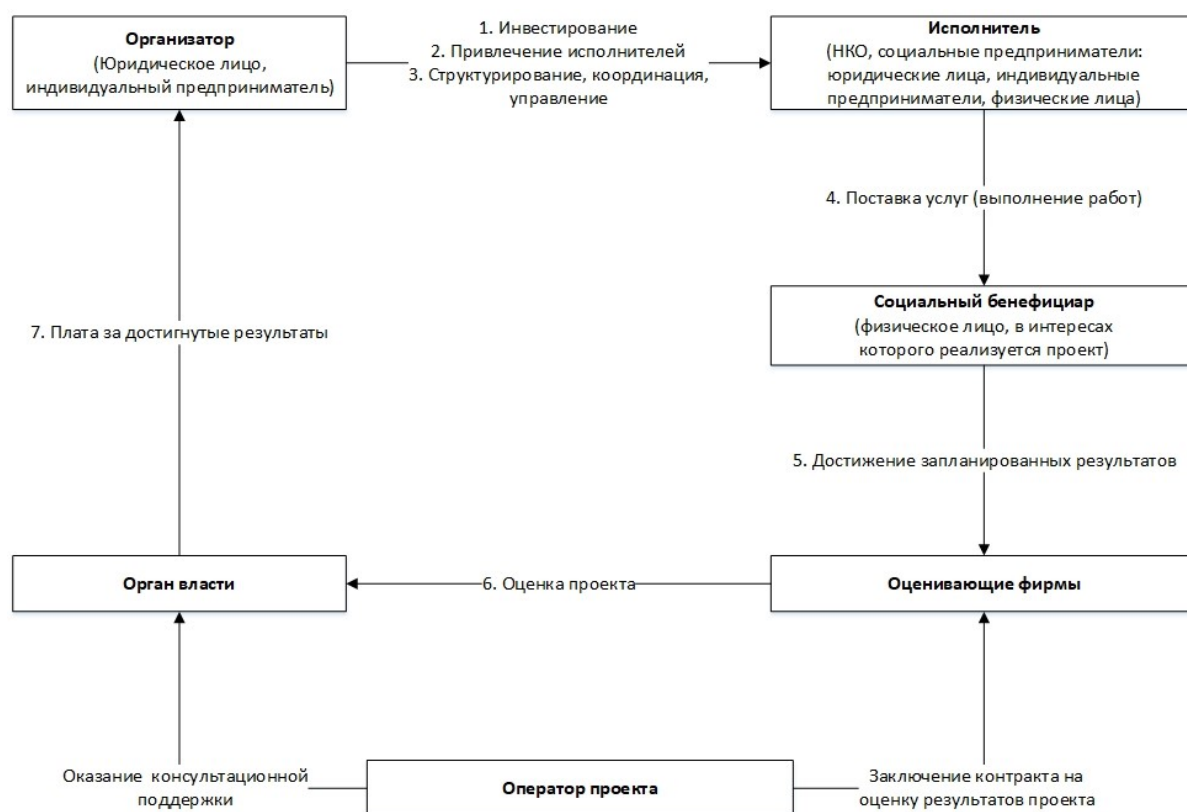
В качестве основных недостатков государственного социального заказа выделены:

- неопределенный порядок перераспределения средств по итогам отбора исполнителей с использованием социального сертификата;
- 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.

ПСВ является также инструментом, выбор целесообразности трансформации которого осуществлен в рамках классификации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Апробация ПСВ в субъектах Российской Федерации проводилась в период с 2019 г. по 2024 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21.11.2019 № 1491 «Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019-2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия» [13]. Указанным постановлением была зафиксирована терминология, которая закрепляла нововведения в практику финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере, включая понятия: «проект социального воздействия»; «независимая оценка»; «социальный бенефициар»; «социальный эффект».

Законодательством установлено, что ПСВ – это комплекс мероприятий, направленных на достижение социального эффекта в отношении социальных бенефициаров и осуществляемых организатором и (или) исполнителем (исполнителями) за счет средств организатора проекта, предусматривающий финансовое обеспечение уполномоченным органом достигнутых результатов при условии достижения предусмотренного паспортом проекта социального эффекта [13].

Рассматривая схему реализации ПСВ, представленную на рисунке 6, представляется возможным выделить пять основных этапов: 1) формирование проекта; 2) привлечение частных инвестиций; 3) оказание услуг; 4) оценка результатов проекта; 5) оплата из бюджета затрат на реализацию проекта и вознаграждения инвестора.



Источник: составлено автором на основании [13].

Рисунок 6 – Схема реализации ПСВ

Важно отметить, что ПСВ являются адаптацией зарубежного инструмента Social Impact Bonds (далее – SIB) [93]. Ключевой особенностью

SIB является оплата проекта по итогам достижения запланированных результатов [121]. В зависимости от особенностей SIB в том или ином государстве осуществляться она может полностью по итогам реализации проекта или частично в процессе реализации проекта в соответствии со степенью достижения результатов. В случае частичного достижения результатов проекта, может осуществляться частичное возмещение средств, либо средства могут не возмещаться вовсе. При этом, вне зависимости от особенностей SIB в отдельной стране, главным фактором является оплата проекта из бюджета по итогам достижения результатов, выражающихся в измеримом социальном эффекте, а не по факту оказания услуг.

В зарубежной практике выделяются 3 типа SIB [93]:

- прямые, предполагающие заключение соглашения между уполномоченным органом государственной власти и исполнителями услуг;
- опосредованные, предполагающие заключение соглашения между уполномоченным органом государственной власти и инвестором (отбор исполнителей услуг осуществляется инвестором;
- управляемые, предполагающие заключение соглашения уполномоченным органом государственной власти и посредником, не осуществляющим инвестирование в проект.

Российская практика реализации ПСВ наиболее соответствует опосредованному типу SIB. В то же время, в отдельных случаях сами инвесторы (организаторы) выступают исполнителями услуг, что характерно для прямого типа.

Проекты SIB в зарубежных странах направлены на решение определенных социальных проблем, среди которых: безработица, рецидив среди бывших заключенных, бездомность, проблемы со здоровьем, в свою очередь, в российской практике применения инструмента ПСВ среди сфер реализации проектов выделяются: спорт (0 проектов), образование (3 проекта), социальное обслуживание (6 проектов), занятость населения (1 проект) и здравоохранение (2 проекта).

В рамках ПСВ осуществляется оплата проектов посредством предоставления грантов в форме субсидий за достижение установленного социального эффекта, который определяется как результат реализации проекта, выраженный в положительном изменении состояния и (или) жизненных условий социальных бенефициаров, характеризующемся количественными и качественными показателями, установленными в паспорте проекта. Российская практика предусматривает осуществление оплаты по результатам независимой оценки, которая определяется как деятельность, направленная на установление факта достижения или недостижения социального эффекта по итогам реализации проекта, и полного достижения запланированного социального эффекта [13]. В то же время в зарубежной практике реализации SIB допускается формирование поэтапной системы оплаты проектов.

Следующим фактором, который необходимо отметить в качестве особенностей реализации ПСВ в России, является то, что зарубежная практика SIB предполагает получение взаимных выгод государством и инвесторами, заключающихся в снижении государственных расходов и извлечении прибыли инвестором [109]. В то же время в большинстве российских кейсов ПСВ не преследует цели снижения государственных расходов (за исключением проектов Камчатского края в сфере содействия занятости и Свердловской области в сфере здравоохранения), а вознаграждение инвесторов в масштабе сроков реализации проектов малы или отсутствуют.

Для оценки результатов SIB в зарубежной практике используются простые показатели, измеряющие степень социальной проблемы в количественном значении и собираемые в рамках государственной статистики, при этом в российской практике встречаются примеры использования показателей, характеризующих непосредственный, а не конечный результат, а также сложные интегральные показатели, разработанные непосредственно для реализации проекта. Например, социальный эффект от реализации ПСВ в сфере образования

в Республике Саха (Якутия), выражается в индексе социального эффекта, построенного с использованием факторного анализа. Для расчета индекса используется сложная интегральная формула, учитывающая баллы ЕГЭ, количество обучающихся образовательных организаций, принимающих участие в олимпиадах и иные переменные с собственными весами [28].

Практика реализации ПСВ в субъектах Российской Федерации характеризуется низким числом реализуемых проектов. К началу 2025 года насчитывалось 12 проектов в 9 регионах. Однако, учитывая, что задачей апробации ПСВ в предшествующий четырехлетний период была проверка жизнеспособности модели, ее применимость в России, указанный результат также важен и представляет из себя позитивный опыт.

ПСВ позволяет протестировать новые технологии и подходы, предлагаемые для решения финансируемых за счет государства социально значимых задач. Фактически, если проект может быть масштабирован (то есть не базируется на строго индивидуальных особенностях конкретной территории), то после его завершения, в случае подтверждения успешности независимым оценщиком, создается новый подход или технология, которая доступна любым уполномоченным органам на территории России.

В таблице 10 представлена сводная информация о реализации ПСВ в субъектах Российской Федерации. Четырехлетний цикл представляется недостаточным для достижения значимых и масштабных социальных эффектов по всем начатым проектам. Тем не менее, наличие сформированной практики и заинтересованность уполномоченных органов государственной власти в реализации проектов подтверждает, что инструмент может быть успешно интегрирован в современную систему управления бюджетными расходами в социальной сфере.

К настоящему времени в реализацию проектов было вовлечено 449,2 млн руб. частного финансирования. Доходность инвесторов при ее наличии за весь срок реализации проектов находится в диапазоне от 5,8% до 14,7% или от 2,72% годовых до 4,9% годовых.

Таблица 10 – Сводная информация о реализации ПСВ в субъектах Российской Федерации

Регион	Сфера реализации	Срок реализации	Объем частных средств, млн руб.	Объем субсидии из бюджета, млн руб.	Инвестор проекта	Исполнитель проекта
1	2	3	4	5	6	7
Республика Саха (Якутия)	Образование	10.06.2019 – 30.09.2022	60	68	АО «ВЭБ.ДВ»	НИУ «Высшая школа экономики»
	Социальное обслуживание	01.04.2021 – 31.03.2024	68,7	77	АО «ВЭБ.ДВ»	Санкт-Петербургская ассоциация общественных объединений родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ»
Приморский край	Здравоохранение	01.02.2021 – 31.01.2022	36,2	36,2	Почта России	Почта России
	Социальная защита	01.02.2021 – 31.01.2022	9,6	9,6	Почта России	Почта России
Костромская область	Содействие занятости молодежи в возрасте 14-35 лет	01.02.2022 – 30.09.2024	35	35	Благотворительный фонд «Система»	БФ «Система»
Свердловская область	Здравоохранение	25.03.2022 – 31.12.2024	17,2	17,2	ООО «Агроторг»	АО «Центр семейной медицины»
Камчатский край	Общее образование (7 и 9 классы общеобразовательных организаций)	01.09.2023 – 30.09.2026	65,6	75,3	НКО «Фонд развития городов»	НИУ «Высшая школа экономики»
	Содействие занятости населения	01.08.2023 – 31.03.2026	20	22,2	АО «ВЭБ.ДВ»	МОО поддержки семьи, материнства, отцовства и детства «Врачи детям»

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7
Хабаровский край	Социальное обслуживание	01.07.2022 – 31.08.2026	42,7	48,4	НКО «Фонд развития городов»	АНО «Хабаровская инвалидная организация «Реальная помощь»
Республика Башкортостан	Образование	01.11.2023 – 30.09.2025	35	35	ПАО «СИБУР Холдинг»	Региональная общественная организация родителей детей с инвалидностью «Содействие» Республики Башкортостан
Кемеровская область	Социальная защита (содействие занятости инвалидов по зрению)	17.10.2023 – 27.02.2026	30	30	АНО «Центр создания безбарьерной среды и оказания социальных услуг людям с инвалидностью»	АНО «Центр создания безбарьерной среды и оказания социальных услуг людям с инвалидностью»
Челябинская область	Сопровождаемое проживание	01.07.2021 – 30.09.2023	29,2	30,9	АО «Русская медная компания»	Благотворительный фонд помощи семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации «Семья»

Источник: составлено автором на основании [28-39].

Данные говорят о крайне низкой инвестиционной привлекательности условий, которые может предложить государство для решения социальных задач. При высокой ключевой ставке Банка России и инфляции вложения в ПСВ не только не могут покрыть расходы инвестора, но и фактически приносят ему существенные убытки. Данный фактор может объясняться следующими условиями участия инвесторов в финансовом обеспечении реализации ПСВ:

- в 7 из 12 (58%) проектов средства для их финансирования являются квазигосударственными (предоставляются частными организациями, созданными государством);

- в 2 из 12 (17%) проектов средства предоставлялись НКО и благотворительными фондами;

- 3 из 12 (25%) проектов финансировались со стороны частных организаций (Агроторг, СИБУР Холдинг, Русская медная компания), которые проводят ответственную социальную политику и выделяли данные средства в рамках бюджета на благотворительность.

Отдельного внимания заслуживают проекты с нулевой доходностью по итогам реализации, в данный момент таких проектов 6 или 50% от общего количества. Подобная практика финансирования не соответствует мировому опыту, Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, а также общей логике управления бюджетными расходами в рамках такого инструмента как ПСВ.

Инвестор, обязуясь профинансировать и реализовать проект, берет на себя риски, связанные с недостижением показателей социального эффекта, а также полностью берет на себя финансовое время на время его реализации, в то время как государство на те же задачи средства не выделяет. Указанные риски и сложности, по общей практике, оплачиваются в виде вознаграждения по итогам реализации проекта, однако в представленных проектах такое вознаграждение отсутствует.

Подобная практика объясняется двумя причинами:

– первая заключается в апробации механизма и предварительными договоренностями о реализации подобного подхода к финансированию с инвесторами проектов, поскольку доходность от реализации проектов крайне низкая и на них выделяются средства организаций, которые изначально были предназначены на благотворительные цели;

– второй причиной являются организационно-правовые сложности, с которыми столкнулись уполномоченные органы государственной власти уже после начала применения ПСВ.

Финансовое обеспечение реализации ПСВ осуществляется посредством предоставления грантов в форме субсидий, а средства на них не считаются отдельным видом бюджетных ассигнований, в связи с чем попадают под общее регулирование порядка предоставления таких грантов. В 2019 году на момент внедрения ПСВ к грантам в форме субсидий, которые предоставлялись по итогам реализации ПСВ, не применялся ряд общих требований к порядку предоставления субсидий, установленных Правительством Российской Федерации [10; 11; 12].

В частности, на такие гранты при заключении соглашений о реализации ПСВ в 2019-2020 годах не распространялись установленные для иных предоставляемых из бюджетов субсидий положения: 1) о проведении отбора получателей гранта; 2) о применении обязательных требований к получателям гранта; 3) об обязательном определении перечня затрат, на финансовое обеспечение (возмещение) которых предоставляется грант, и подтверждающих их документов; 4) о сроках предоставления отчетности, включая отчетность об осуществлении расходов; 5) об условии о проведении в отношении получателей гранта проверок главным распорядителем бюджетных средств и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения целей, условий и порядка предоставления гранта.

С 2021 года, когда Правительством Российской Федерации было утверждено постановление, определяющее единые общие требования

к нормативным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий и грантов в форме субсидий, более не устанавливалось исключений по применению общих требований для отдельных видов грантов в форме субсидий, предоставляемых в целях реализации решений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [14; 18]. Таким образом, с 2021 года гранты в форме субсидий на реализацию ПСВ попали в предмет регулирования единых общих требований, в которые на протяжении 2021 г. и 2022 г. дополнительно вносились нормы, регулирующие контроль и отчетность.

Кроме того, были введены: 1) способы проведения отбора получателей гранта; 2) указание результатов предоставления субсидии в соответствии с типами результатов предоставления субсидии, определенным в соответствии с установленным Минфином России порядком проведения мониторинга достижения результатов предоставления субсидии; 3) отчетность о достижении значений результатов предоставления субсидии; 4) проверка главным распорядителем бюджетных средств и органами государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения получателем субсидии порядка и условий предоставления субсидий, в том числе в части достижения результатов предоставления субсидии [18; 25].

Таким образом, к грантам в форме субсидий с 2021 года стали применяться требования, которые отсутствовали при принятии внедрении инструмента ПСВ. Введенные требования не только усложнили работу получателей гранта, ввели усложненную отчетность и усилили контроль, но и сделали фактически невозможным предоставление инвесторам вознаграждения по итогам реализации ПСВ. Такая невозможность объясняется необходимостью фиксации всех направлений затрат получателей гранта и возможностью возмещать лишь фактически произведенные затраты. При этом вознаграждение инвестора не является расходами, в связи с чем не может быть оплачено из бюджета, а возможность закладывания прибыли в состав гранта не представляется возможной.

В этой связи требуется трансформация организационно-правовых основ инструмента ПСВ как для оплаты реализуемых проектов, так и для проектирования будущих проектов, поскольку в текущих условиях нормативно-правового регулирования данный инструмент фактически становится нежизнеспособен. Вовлечение большего количества регионов в практику применения ПСВ также способствовало бы выработке большего объема практики и выявлению значимых преимуществ и необходимых к устранению недостатков перед его закреплением на постоянной основе.

Оценивая реализуемые проекты с точки зрения соответствия принципам БОР, представляется возможным сделать вывод, что показатели, используемые для оценки социального эффекта в рамках ПСВ, приведенные в приложении Б, в большей степени отражают конечный результат, нежели непосредственный и выражаются не в количестве получателей услуг, а в конкретном результате от их оказания. В то же время встречаются и неоднозначные показатели социальных эффектов, которые не отражают социальный эффект (конечный результат).

Рассматривая установленные показатели социального эффекта в разрезе сфер, представляется, что наиболее четкие и отражающие конечный эффект показатели устанавливаются в сферах образования и занятости населения. Одновременно в сферах социальной защиты и здравоохранения встречаются показатели, отражающие факт информирования о возможности получения мер государственной поддержки, факт заключения социального контракта или получения от гражданина добровольного согласия на медицинское вмешательство. При данные показатели не отражают влияние реализации проекта на социальное благополучие граждан, являющихся социальными бенефициарами проекта.

Применяя такой инструмент управления бюджетными расходами как ПСВ необходимо более четко формулировать показатели, характеризующие социальный эффект, в противном случае, его значимость теряется, поскольку оказывать государственные услуги в социальной сфере, имеющие простой и

понятный результат, который можно описать количеством их получателей гораздо проще и эффективнее в рамках, например, социального заказа, а информирование граждан осуществлять посредством заключения контрактов по итогам процедур государственных закупок.

При этом подходы к формированию показателей, отражающих социальный эффект, должны быть прозрачны и четко зафиксированы, поскольку данный процесс трудоемок и сложен, особенно – при наличии инициативы по реализации проекта со стороны бизнеса. Социальный эффект неосязаем для бизнеса, которому проще получить моментальный эффект без лишних затрат на структурирование результата (транзакционные издержки).

Таким образом, на основе проведенного анализа организационно-правовых и финансовых основ, зарубежного опыта, а также практики применения ПСВ в субъектах Российской Федерации выявлены основные недостатки указанного инструмента, к которым относятся:

- 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.

Представленные в параграфе 2.1 настоящей работы проблемы социального заказа и ПСВ являются основой для разработки подхода к

трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере и, в частности, выработки конкретных практических предложений по трансформации рассматриваемых инструментов в рамках данного подхода. Устранение выявленных проблем позволит улучшить порядок применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, а также повысить их качество и доступность.

2.2 Влияние инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на качество и доступность таких услуг

Как уже было сказано ранее, как социальный заказ, так и ПСВ являются инструментами ограниченного воздействия, их апробация осуществляется в отдельных субъектах Российской Федерации, однако динамика расширения перечня субъектов Российской Федерации, представленная в таблице 11, позволяет говорить о востребованности применения данных инструментов.

Таблица 11 – Динамика применения социального заказа и ПСВ в субъектах Российской Федерации по годам

Год	Перечень регионов, начавших применение социального заказа	Перечень регионов, начавших применение ПСВ
1	2	3
2019 г.	-	Республика Саха (Якутия) Всего – 1 регион
2020 г.	Алтайский край, Красноярский край, Ставропольский край, Белгородская область, Воронежская область, Калининградская область, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра Всего - 16 регионов	- Всего – 1 регион

Продолжение таблицы 11

1	2	3
2021 г.	Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Пермский край, Вологодская область, Костромская область, Курская область, Псковская область, Сахалинская область, Ульяновская область, Ленинградская область, Ямало-Ненецкий автономный округ Всего - 30 регионов	Челябинская область, Приморский край Всего - 3 региона
2022 г.	Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Саратовская область Всего - 34 региона	Хабаровский край, Свердловская область, Костромская область Всего - 6 регионов
2023 г.	Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Удмуртская Республика, Калужская область Всего - 38 регионов	Кемеровская область – Кузбасс, Республика Башкортостан, Камчатский край Всего - 9 регионов

Источник: составлено автором по данным [23; 121].

В целях подтверждения сформированного на основе теоретически обоснованных специфических принципов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере и классификации инструментов управления такими расходами предположения о целесообразности применения и трансформации социального заказа и ПСВ проведена математическая проверка обратной гипотезы, характеризующей отсутствие влияния социального заказа и ПСВ на показатели, характеризующие качество и доступность государственных услуг в социальной сфере.

В качестве интегрального показателя, отражающего уровень качества и доступности рассматриваемых услуг, используется значение рейтинга субъектов Российской Федерации 2023 года, сформированного рейтинговым агентством «РИА рейтинг» [118]. Методикой расчета указанного рейтинга предусматривается его формирование как среднее арифметическое

баллов рейтингов регионов в 2023 году по: качеству жизни, социально-экономическому положению, рынку труда, материальному благополучию и приверженности здоровому образу жизни. Развитость социальной сферы в регионе характеризуется уровнем безработицы, ожидаемой продолжительности жизни при рождении, уровнем младенческой смертности, смертностью населения трудоспособного возраста.

Социальная направленность указанного рейтинга и корреляция показателей, используемых для его расчета, с рассматриваемыми отраслями социальной сферы позволяют сделать вывод о возможности его использования в качестве сравнительной характеристики субъектов Российской Федерации. Однако сравнение полных выборок регионов, применяющих социальный заказ и ПСВ, с регионами, не приступившими к применению указанных инструментов, представляется нецелесообразным, поскольку, как уже было сказано ранее, присоединение субъектами Российской Федерации к применению указанных инструментов осуществлялось поэтапно. Необходимым условием для проведения проверки обозначенной гипотезы становится определение состава двух анализируемых выборок субъектов Российской Федерации. В целях формирования выборки регионов, применяющих рассматриваемые инструменты управления бюджетными расходами, отобраны и приведены в приложении В субъекты Российской Федерации, соответствующие следующим критериям:

- в регионе применяется социальный заказ и (или) ПСВ (обязательное условие для попадания в выборку, при этом, допускается как одновременное, так и раздельное применение рассматриваемых инструментов);
- применение социального заказа и (или) ПСВ осуществляется в течение не менее чем 2 лет (исключение из выборки регионов, в которых эффект от применения рассматриваемых инструментов еще не мог наступить);
- в случае применения социального заказа его исполнение должно быть осуществлено с использованием конкурентных способов отбора исполнителей услуг по 2 и более направлениям деятельности в течении не менее чем 2 лет

(исключение из выборки регионов, не внедряющих конкурентные процедуры в систему организации оказания услуг и распределения бюджетных средств, поскольку в таком случае не обеспечивается наличие отличий от второй выборки регионов) [70].

В целях обеспечения объективности проводимого исследования по проверке поставленной гипотезы представляется необходимым отобрать сопоставимые с первой выборкой субъекты Российской Федерации. В качестве показателей для отбора второй выборки регионов, не применяющих социальный заказ и ПСВ, определяются [119; 120; 124]:

- ВРП на душу населения (характеризует общее экономическое развитие региона);

- уровень расчетной бюджетной обеспеченности (характеризует соотношение между налоговыми доходами на душу населения, которые могут быть получены исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы и аналогичным показателем в среднем по регионам);

- индекс бюджетных расходов (показывает, насколько больше или (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на одного жителя) в данном регионе, с учетом объективных территориальных факторов и условий, по сравнению со средним по стране уровнем для предоставления одного и того же объема услуг);

- доля социальных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (характеризует степень социальной направленности расходов консолидированного бюджета, к социальным расходам отнесены расходы по таким статьям как образование, культура, кинематография, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт).

Перечень регионов, попавших во вторую выборку, определяется исходя из схожести с рассматриваемыми регионами из первой выборки вышеуказанных показателей. В качестве предельного допустимого отклонения от значений показателей регионов первой выборки (X) допускаются показатели регионов второй выборки (Y), находящиеся

в промежутке от 90% от X до 110% от X . В случае отсутствия регионов, соответствующих указанным параметрам, шаг отклонения увеличивается на 0,05 до момента нахождения сопоставимого региона. Посредством осуществления поэтапного отбора субъектов Российской Федерации с использованием обозначенной методики сформированы и представлены в приложении Г полный перечень субъектов Российской Федерации, не применяющих социальный заказ и ПСВ, сопоставимых с субъектами Российской Федерации, применяющими указанные инструменты и сокращенный перечень, сформированный в целях уравнивания количества регионов в обеих выборках посредством осуществления случайного выбора и с соблюдением условия об отсутствии повторений регионов во второй выборке. Для проверки влияния применения социального заказа и ПСВ на представленные рейтинговые значения все субъекты Российской Федерации были поделены на 2 группы по описанной выше методологии. Рейтинговые значения в регионах, применяющих социальный заказ и ПСВ, выступают в формуле как значения X . Рейтинговые значения сопоставимых регионов, не применяющих указанные инструменты управления бюджетными расходами, приведенные в приложении Д, выступают в формуле как значения Y [70].

Для того, чтобы оценить влияние наличия инструментов социального заказа и ПСВ в регионах будет произведено сравнение средних показателей рейтинговых значений в двух региональных группах, описанных выше. Проверка равенства двух генеральных средних на основе выборочных средних будет производиться посредством использования критерия Стьюдента или t -критерия, который является одним из методов статистической проверки гипотез, используемым для проверки равенстве средних значений в двух выборках [80].

В качестве основной гипотезы $H(0)$ выступает утверждение, что $\bar{X} = \bar{Y}$ или что среднее значение рейтинговых значений X равно среднему значению рейтинговых значений Y . Принятие этой гипотезы будет означать, что средние показатели двух групп отличаются незначительно, а значит генеральные

совокупности имеют схожее распределение и мало различимы между собой. Это позволит предположить, что факт применения социального заказа и ПСВ в регионах никак не повлиял на рассматриваемый показатель, распределение которого в двух группах схожее. В качестве альтернативной гипотезы выступает утверждение $\bar{X} \neq \bar{Y}$ или что среднее рейтинговых значений X не равно среднему значению рейтинговых значений Y . Как уже было сказано, для проверки гипотезы используется критерий Стьюдента. Помимо выбора статистического критерия для проверки гипотезы, необходимо выбрать также и уровень значимости – чем выше уровень значимости, тем больше уверенность в полученном результате. Достаточными уровнями значимости, на котором можно делать корректные выводы, в аналогичных исследованиях признаются уровни значимости до 0,1 (уровень значимости может принимать значения от 0 до 1).

Для проверки гипотезы, рассматриваемой в настоящем исследовании, был выбран уровень значимости 0,05, что позволяет нам отклонить или принять нулевую гипотезу с уверенностью в 95%. Так как альтернативная гипотеза содержит в себе неравенство, где одно выборочное среднее не равно другому выборочному среднему, в качестве критерия Стьюдента выбирается двусторонний критерий, позволяющий построить две критические области на основе табличного значения критерия. При попадании расчетного значения t -критерия в критическую область нулевая гипотеза отвергается на выбранном уровне значимости. Если же расчетный t -критерий не попал в критическую область, значит оснований для отвержения нулевой гипотезы недостаточно, в таком случае основная гипотеза принимается, пока не будет доказано обратное. Важно понимать, что принятие нулевой гипотезы не означает доказательство верности утверждения о генеральных совокупностях. Доказать саму нулевую гипотезу можно только при исследовании всех объектов генеральных совокупностях, а это зачастую невозможно [70].

В выборку попало 44 объекта, табличное значение критерия Стьюдента для такой выборки составляет 2,02. Для получения расчетного значения

критерия Стьюдента необходимо определить выборочное среднее и выборочную дисперсию рейтинговых значений для двух групп регионов.

По результатам расчета получены следующие значения указанных показателей:

$$\sigma_X = 61,32$$

$$\sigma_Y = 64,31$$

$$\bar{X} = 54,42$$

$$\bar{Y} = 49,46$$

Расчетный критерий Стьюдента вычисляется по формуле (1)

$$t_{\text{рас.}} = \frac{\bar{X} - \bar{Y}}{\sqrt{\frac{\sigma_X^2}{n_X} + \frac{\sigma_Y^2}{n_Y}}}, \quad (1)$$

где $\bar{X}$ – среднее значение переменной X;

$\bar{Y}$ – среднее значение переменной Y;

σ_X – среднеквадратическое отклонение переменной X;

σ_Y – среднеквадратическое отклонения переменной Y;

n_X – количество объектов X в выборке;

n_Y – количество объектов Y в выборке.

Подставляя в вышеуказанную формулу все известные нам данные, получаем расчетное значение критерия Стьюдента равное 2,08. Учитывая, что используется двустороннее обратное распределение Стьюдента, а полученное значение попадает в критическую область $(-\infty; -2,02] \cup [2,02; \infty)$, можно отвергнуть гипотезу $H(0)$ на уровне значимости 0,05. Это означает, что с вероятностью 5% была совершена ошибка первого рода – отвергнута правильная гипотеза. Таким образом отвергнута гипотеза о равенстве двух генеральных средних в пользу гипотезы об их неравенстве.

На основе проведенной проверки статистической гипотезы, можно сделать вывод о том, что социальный заказ и ПСВ оказывают влияние на рассматриваемые значения, что позволяет сделать вывод о возможном наличии влияния фактора применения в субъектах Российской Федерации таких инструментов управления бюджетными расходами как социальный заказ и ПСВ на показатели их социально-экономического развития, в частности на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере, в связи с чем одним из векторов трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере является масштабирование их применения [70].

Одновременно с этим, как показывает практика, социальный заказ и ПСВ применяются в ограниченном числе субъектов Российской Федерации, в связи с чем нуждаются в анализе конкретные факторы, которые оказывают влияние на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере в таких субъектах.

Применение социального заказа, ПСВ и иных инструментов управления бюджетными расходами, направленных на привлечение негосударственного сектора к оказанию государственных услуг в социальной сфере, повышение доступности и качества таких услуг могут оказывать положительное влияние на показатели социального развития регионов. Для проверки этой гипотезы проведено статистическое исследование, в котором найдены факторы, влияющие на показатели социального развития регионов. В качестве показателя, характеризующего качество и доступность государственных услуг в социальной сфере, также взят РИА-рейтинг регионов по качеству социально-экономического развития. Для оценки влияния факторов на выбранный показатель применен метод построения статистической модели регрессии и оценена важность факторов, вошедших в построенную модель [70].

Таким образом, в качестве зависимой переменной Y взят РИА-рейтинг регионов по качеству социально-экономического развития.

В качестве независимых переменных взято 27 признаков, представленных в таблице 12, имеющих социально-экономический характер, но не включенных напрямую в расчет указанного рейтинга. Также большинство независимых переменных характеризуют результаты деятельности в отраслях социальной сферы. Выбор осуществлен исходя из задач исследования, поскольку на указанные показатели в дальнейшем возможно оказывать влияния посредством применения инструментов управления бюджетными расходами, рассматриваемыми в настоящем исследовании.

Таблица 12 – Независимые переменные для построения модели оценки влияния факторов на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере

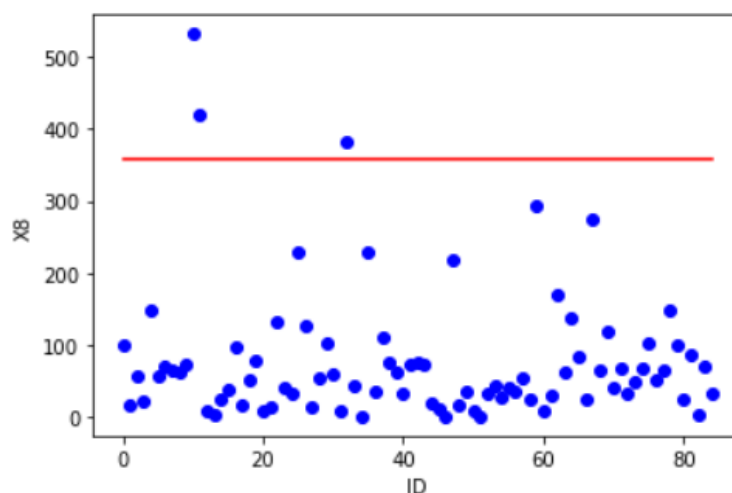
Независимая переменная	Кодировка
1	2
Численность обучающихся по образовательным программам начального, основного и среднего образования (гос. учреждения), тыс. чел.	X1
Численность обучающихся по образовательным программам начального, основного и среднего образования (частные учреждения), тыс. чел.	X2
Численность населения на одну больничную койку, чел.	X3
Мощность амбулаторно-клинических организаций (посещений в смену на 10.000 чел. населения), чел.	X4
Заболеваемость на 1 000 человек населения, шт.	X5
Число плоскостных спортивных сооружений (площадки и поля), шт.	X6
Число спортивных залов, шт.	X7
Число плавательных бассейнов, шт.	X8
Число туристских фирм, шт.	X9
Число турпакетов, реализованных населению, тыс. шт.	X10
Численность российских туристов, отправленных туристскими фирмами в туры по России, тыс. чел.	X11
Численность российских туристов, отправленных туристскими фирмами в зарубежные туры, тыс. чел.	X12
Число организаций в сфере образования, шт.	X13
Число организаций в области здравоохранения и социальных услуг, шт.	X14
Число организаций в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений, шт.	X15
Число юридических лиц, являющиеся коммерческими организациями, шт.	X16
Число юридических лиц, являющиеся некоммерческими организациями, шт.	X17
Объем платных услуг на душу населения, руб.	X18
Доля услуг туристических агентств в общем объеме платных услуг населению, процентов	X19
Доля услуг физической культуры в общем объеме платных услуг населению, процентов	X20
Доля медицинских услуг в общем объеме платных услуг, процентов	X21

Продолжение таблицы 12

1	2
Доля услуг санаторно-курортных организаций в общем объеме платных услуг населению, процентов	X22
Расходы консолидированных бюджетов на образование, млн руб.	X23
Расходы консолидированных бюджетов на здравоохранение, млн руб.	X24
Расходы консолидированных бюджетов на социальную политику, млн руб.	X25
Региональный рейтинг третьего сектора «Регион-НКО»	X26
Уровень расчетной бюджетной обеспеченности	X27

Источник: составлено автором.

Следующим этапом построения модели является предобработка данных. Она включает в себя поиск пропусков в данных и их заполнение, кодирование категориальных признаков, если таковые имеются, а также поиск и устранение выбросов в каждом рассматриваемом признаке. Пропуски в выбранных ранее признаках были заменены на медианные значения переменных. В независимых переменных не оказалось категориальных признаков, но в большом количестве признаков оказались выбросы. Выбросами считались значения признаков, которые превышали среднее значение признака, увеличенное на 3 среднеквадратичных отклонения. При нахождении выброса значение признака заменялось на значение, соответствующее среднему значению признака, увеличенному на 3 среднеквадратичных отклонения (линия отсечения). Пример выбросов представлен на рисунке 7.



Источник: составлено автором.

Рисунок 7 - Выбросы в признаке «Число плавательных бассейнов»

Для построения корректной модели проверены признаки на мультиколлинеарность – взаимосвязь одних независимых переменных от других независимых переменных. Иными словами, осуществлена проверка того, не наблюдается ли высокая корреляция между независимыми переменными. Для такой проверки используется корреляционная матрица, представляющая из себя матрицу, в строках и столбцах которой находятся факторы, а на пересечении строк и столбцов коэффициент линейной корреляции Пирсона, показывающих насколько фактор в строке и в столбце связаны друг с другом. Корреляционная матрица представлена на рисунке 8.

	Y	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	X26	X27
Y	1																											
X1	0.6634	1																										
X2	0.50535	0.77888	1																									
X3	0.09986	0.30685	0.30574	1																								
X4	-0.1111	-0.1739	-0.024	-0.5121	1																							
X5	0.14649	-0.082	-0.1008	-0.2572	0.24436	1																						
X6	0.60598	0.81735	0.79022	0.25266	-0.1072	-0.1074	1																					
X7	0.70144	0.94143	0.72427	0.21145	-0.1303	-0.0068	0.8933	1																				
X8	0.7929	0.89339	0.75553	0.24288	-0.0382	0.05364	0.79129	0.89946	1																			
X9	0.74614	0.89841	0.67815	0.20503	-0.0685	0.04841	0.64804	0.83123	0.89352	1																		
X10	0.44445	0.61123	0.9144	0.23867	0.06846	-0.054	0.81821	0.64835	0.64841	0.4935	1																	
X11	0.49793	0.65465	0.91824	0.23731	0.07188	-0.0267	0.83004	0.68659	0.70668	0.55468	0.99073	1																
X12	0.40158	0.5757	0.90707	0.23955	0.04021	-0.0691	0.79847	0.6127	0.60382	0.45383	0.99506	0.97356	1															
X13	0.0891	0.19059	0.05236	0.08195	-0.1918	-0.1471	0.09933	0.19372	0.19145	0.22812	-0.0488	-0.0463	-0.0424	1														
X14	-0.0077	0.0824	0.0196	0.0947	-0.1793	-0.2489	0.03341	0.07085	0.06404	0.08555	-0.0483	-0.0516	-0.0393	0.83981	1													
X15	-0.0242	0.06825	0.00108	0.11514	-0.1873	-0.2532	0.0261	0.0576	0.0551	0.06382	-0.0478	-0.0516	-0.0398	0.81557	0.98916	1												
X16	-0.0487	0.02598	-0.0228	0.09906	-0.1824	-0.2516	0.01601	0.02746	0.01578	0.00972	-0.0436	-0.0472	-0.0375	0.74537	0.9755	0.98625	1											
X17	0.03701	0.1226	0.01733	0.10852	-0.1863	-0.2083	0.07268	0.12557	0.12365	0.14296	-0.0584	-0.0588	-0.0503	0.91224	0.92685	0.91416	0.86093	1										
X18	0.64823	0.5668	0.64944	-0.0657	0.17879	0.20579	0.59458	0.57931	0.65103	0.55835	0.6851	0.716	0.65348	-0.1004	-0.1052	-0.1195	-0.1103	-0.1215	1									
X19	-0.0051	0.06788	-0.007	0.00733	-0.1592	0.2798	0.01189	0.04441	-0.0492	0.10273	0.01764	0.02185	0.01016	-0.0427	-0.1003	-0.097	-0.0714	-0.09	0.09129	1								
X20	-0.0792	-0.0028	0.03409	0.14034	-0.087	0.11409	-0.0342	-0.0319	0.03012	0.042	0.03	0.03895	0.02406	-0.1293	-0.1101	-0.1118	-0.1094	-0.1229	0.03551	0.05089	1							
X21	0.33104	0.284	0.18278	-0.1283	0.08892	-0.032	0.27681	0.32949	0.32973	0.2915	0.12557	0.16811	0.1016	0.03547	-0.0825	-0.0987	-0.1062	-0.0643	0.18055	-0.0059	0.06455	1						
X22	-0.0315	0.11966	-0.0408	-0.0484	-0.0356	0.05377	0.06096	0.08978	0.03849	0.06252	-0.0385	-0.0187	-0.0603	0.13703	0.0331	0.07311	0.03331	0.08073	0.03557	-0.0334	-0.09	-0.0055	1					
X23	0.70721	0.91202	0.88784	0.26798	-0.0424	0.00997	0.80418	0.8665	0.92237	0.85885	0.78077	0.81494	0.75034	0.10785	0.03762	0.02515	-0.0074	0.06567	0.73199	0.00679	0.02149	0.21199	-0.0065	1				
X24	0.6269	0.77035	0.94784	0.25574	0.02124	-0.0218	0.81828	0.75226	0.82615	0.7113	0.92952	0.94405	0.91187	0.0317	0.00615	-0.0031	-0.0203	0.01275	0.75191	-0.0137	0.03197	0.16818	-0.0381	0.93562	1			
X25	0.62887	0.85115	0.94341	0.25874	-0.0205	-0.06	0.86005	0.82683	0.83892	0.75507	0.90027	0.91677	0.87987	0.03323	-0.0036	-0.0134	-0.0328	0.0002	0.75158	0.02194	0.02171	0.20932	0.02872	0.95516	0.97407	1		
X26	0.74294	0.48734	0.33977	0.08298	0.00123	0.29052	0.49565	0.58989	0.60778	0.59103	0.36635	0.40668	0.3364	0.05127	-0.082	-0.0897	-0.1073	-0.0297	0.51191	0.21457	0.03396	0.33262	0.01723	0.51582	0.45411	0.47488	1	
X27	0.68223	0.39225	0.42336	0.08539	0.08911	0.1968	0.34197	0.36955	0.57117	0.4821	0.41203	0.45023	0.38051	-0.1291	-0.1143	-0.1171	-0.1112	-0.122	0.64188	0.06833	0.09316	0.11354	-0.1344	0.59809	0.59834	0.56069	0.54407	1

Источник: составлено автором.

Рисунок 8 – Корреляционная матрица между независимыми признаками модели

Оценивая корреляцию факторов, были исключены из дальнейшего построения модели факторы X1 и X2, так как они имеют очень сильную (более 0,7) корреляционную связь между собой, а также с признаками X6; X7; X8; X9; X10; X11; X12; X23; X24; X25.

Среди схожих между собой признаков X6, X7 и X8, был оставлен только один признак – X6, поскольку коэффициент корреляции между ними больше 0,7. Признак X6 был сохранен для построения модели, так как имеет меньшую корреляцию с признаком X9, который, в свою очередь, имеет

сильную связь с зависимой переменной Y (0,74), в связи с чем необходим для сохранения в модели.

Признаки X_{10} , X_{11} и X_{12} также имеют сильную связь между друг другом и логическую схожесть между собой. Оставить хотя бы один из трех признаков не представлялось возможным, так как все три рассматриваемых признака имеют сильную связь с ранее оставленным признаком X_6 , который, в свою очередь, имеет более сильную связь с зависимой переменной и более важен для построения модели.

В еще одну группу зависимых признаков вошли признаки X_{14} , X_{15} , X_{16} и X_{17} . Данные признаки имеют сильную связь друг с другом и очень низкую линейную связь с зависимой переменной Y . Признаки X_{24} и X_{25} также имеют сильную взаимосвязь друг с другом и с остальными признаками, в частности с ранее выбранным признаком X_6 . Так как данные признаки имеют примерно равную степень связи с зависимой переменной Y , они не являются более предпочтительными для выбора в модель по сравнению с ранее выбранным признаком X_6 . Поэтому оба признака – X_{24} и X_{25} также исключены из модели.

Таким образом, для построения модели сохранены независимые переменные, представленные в таблице 13.

Таблица 13 – Независимые переменные для построения модели оценки влияния факторов на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере после проверки на мультиколлинеарность

Независимая переменная	Кодировка
1	2
Численность населения на одну больничную койку, чел.	X_3
Мощность амбулаторно-клинических организаций (посещений в смену на 10.000 чел. населения), чел.	X_4
Заболеваемость на 1 000 человек населения, шт.	X_5
Число плоскостных спортивных сооружений (площадки и поля), шт.	X_6
Число туристских фирм, шт.	X_9
Число организаций в сфере образования, шт.	X_{13}
Объем платных услуг на душу населения, руб.	X_{18}
Доля услуг физической культуры в общем объеме платных услуг населению, процентов	X_{20}

Продолжение таблицы 13

1	2
Доля медицинских услуг в общем объеме платных услуг населению, процентов	X21
Расходы консолидированных бюджетов на образование, млн руб.	X23
Региональный рейтинг третьего сектора «Регион-НКО», баллов	X26
Уровень расчетной бюджетной обеспеченности, ед.	X27

Источник: составлено автором.

После отбора признаков осуществлена их стандартизация, которая обусловлена необходимостью приведения всех данных к одной размерности. Так как объектов исследования всего 85, что является слишком малым объемом данных, то деление выборки на обучающую и тестовую будет может давать некорректные результаты на тестовой выборке. Поэтому для оценки качества модели был применен метод кросс-валидации.

Принцип работы данного метода заключается в разделении исходной выборки на N фолдов. Модель обучается столько раз, на сколько фолдов была поделена выборка. В каждой итерации обучения модель использует $N-1$ фолд для обучения и один фолд для тестирования. Каждую следующую итерацию тестовой группой становится новый фолд, а обучение происходит на оставшихся $N-1$ бакетах. Это дает возможность на выборках малой размерности корректно подсчитать метрику качества и не дать модели переобучиться и подстроиться под обучающую группу. Для оценки общего качества модели при применении метода кросс-валидации подсчитывается среднее значение N метрик, полученных на N тестовых выборках.

Для проверки описанной выше гипотезы было построено несколько моделей: XGBoost, случайный лес и линейная регрессия.

Качество построенных моделей, представленное в таблице 14, оценивалось по метрикам – коэффициент детерминации (R^2) и медианной абсолютной ошибкой. Коэффициент детерминации показывает какая доля изменений признака Y описывается изменениями независимых переменных X . Медианная абсолютная ошибка – метрика, которая рассчитывается как медианное значение всех абсолютных отклонений прогнозируемых значений

от истинных. Медианная абсолютная ошибка устойчива к выбросам, поэтому является более подходящей для оценки качества на малых выборках, объектами которых являются регионы с неравномерно распределенными значениями признаков X между ними.

Таблица 14 – Результаты качества моделей

Название модели	R^2	Медианная абсолютная ошибка
XGBoost	0,57	-3,98
Случайный лес	0,67	-4,44
Линейная регрессия	0,75	-4,15

Источник: составлено автором.

По результатам оценки качества модели на основе двух описанных ранее метрик, наилучшей выбрана модель линейной регрессии. Полученная модель линейной регрессии не описывает изменения признака Y на 100%, однако это объяснимо тем, что показатель рейтинга регионов по социально-экономическому развитию – это расчетный показатель на основе определенно взятых социально-экономических показателей регионов. Таким образом, на 100% изменение признака Y способны описать только факторы, содержащиеся в формуле расчета данного показателя, все остальные факторы априори не могут описывать изменчивость признака с большой долей.

По итогам построения модели логистической регрессии сформирован и представлен в таблице 15 перечень показателей по его важности для модели, а также уравнение регрессии:

$$Y = -1,547 \times X_3 - 1,686 \times X_4 + 0,4 \times X_5 + 2,106 \times X_6 + 2,825 \times X_9 + 0,089 \times X_{13} + 0 \times X_{18} + 0 \times X_{20} + 0,313 \times X_{21} + 1,164 \times X_{23} + 2,853 \times X_{26} + 4,024 \times X_{27}.$$

Таблица 15 – Таблица описания влияния признаков на зависимую переменную

Коэффициент	Признак	Влияние
1	2	3
-1,55	Численность населения на одну больничную койку	Обратное
- 1,689	Мощность амбулаторно-клинических организаций	Обратное
0,4	Заболеваемость на 1 000 человек населения	Прямое
2,11	Число плоскостных спортивных сооружений (площадки и поля)	Прямое
2,83	Число туристских фирм	Прямое
0,09	Число организаций в сфере образования	Прямое

Продолжение таблицы 15

1	2	3
0	Объем платных услуг на душу населения	Отсутствует
0	Доля услуг физической культуры в общем объеме платных услуг населению	Отсутствует
0,31	Доля медицинских услуг в общем объеме платных услуг населению	Прямое
1,16	Расходы консолидированных бюджетов на образование	Прямое
2,85	Региональный рейтинг третьего сектора «Регион-НКО»	Прямое
4,02	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности	Прямое

Источник: составлено автором.

По результатам построения модели установлено, что наиболее значимое влияние на социальное развитие регионов, в частности на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере, среди выбранных для построения модели признаков оказывают такие показатели как уровень расчетной бюджетной обеспеченности, региональный рейтинг третьего сектора «Регион-НКО», число туристских фирм, число плоскостных спортивных сооружений (площадки и поля). Среднее влияние оказывают такие показатели как численность населения на одну больничную койку, мощность амбулаторно-клинических организаций, расходы бюджетов на образование. Остальные параметры оказывают незначительное влияние на зависимую переменную, либо не оказывают его вовсе.

На основании проведенного исследования в качестве вектора трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере определяется создание равных условий деятельности государственных и негосударственных исполнителей услуг в целях обеспечения привлечения негосударственного, в частности некоммерческого, сектора к оказанию государственных услуг в социальной сфере [71].

Также в 2024 году Научно-исследовательским финансовым институтом Минфина России, Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации и Фондом региональных социальных программ «Наше будущее»

проведено исследование, направленное на оценку влияния социального заказа на уровень удовлетворенности потребителей услуг, результаты которого приведены в таблицах 16 и 17. Отмечается рост удовлетворенности потребителей услуг по всем направлениям применения социального заказа.

Таблица 16 – Изменение уровня удовлетворенности потребителей услуг

В процентах

Направление	Средний уровень удовлетворенности	Среднее повышение уровня удовлетворенности	Средняя доля конкурентного распределения от общего объема по услуге
Социальное обслуживание	92,4	1,5	56,6
Занятость населения	92,0	5,8	71,7
Паллиативная помощь	87,6	2,0	58,4
Санаторно-курортное лечение	91,0	12,8	50,1
Спортивная подготовка	91,6	3,0	71,5
Туризм	91,5	0,7	100,0
Общее	91,7	2,8	64,2

Источник: составлено автором по данным [116].

Исследование проводилось по 148 услугам в 34 субъектах Российской Федерации в рамках шести направлений деятельности, средний уровень удовлетворенности по которым составил 91,7% (по 74% анализируемых услуг отмечается повышение уровня удовлетворенности или сохранение уровня удовлетворенности). Наибольший прирост отмечается по сфере санаторно-курортного лечения (+12,8%) и занятости населения (+5,8%).

Таблица 17 – Группы субъектов, которых удовлетворенность по всем апробируемым услугам повысилась и снизилась

В процентах

Группа субъектов	Доля субъектов, от общего числа субъектов	Средний уровень удовлетворенности
Рост уровня удовлетворенности по всем апробируемым услугам	21,2	91,3
Снижение уровня удовлетворенности по всем апробируемым услугам	15,2	90,1

Источник: составлено автором по данным [116].

Отмечается дифференциация уровня удовлетворенности граждан по отдельным услугам и субъектам Российской Федерации, в которых такие услуги оказываются:

– в 21,2% субъектов Российской Федерации от общего числа пилотных субъектов Российской Федерации, участвующих в анализе, по всем услугам в рамках социологического исследования отмечается рост уровня удовлетворенности потребителей услуг;

– в 15,2% субъектов Российской Федерации от общего числа пилотных субъектов Российской Федерации, участвующих в анализе, по всем услугам в рамках социологического исследования отмечается снижение уровня удовлетворенности потребителей услуг.

Отдельно отмечается значительная положительная динамика в росте удовлетворенности по отдельным направлениям по субъектам Российской Федерации, в частности – в Санкт-Петербурге (занятость населения), Ленинградской области (санаторно-курортное лечение) и Республике Адыгея (туризм, спортивная подготовка).

По результатам анализа показателей, представленных в таблице 18, установлено, что фактором, статистически значимо влияющим на уровень удовлетворенности, является доля конкурентного распределения от общего объема социального заказа по услуге. Чем выше доля такого объема, тем выше удовлетворенность по итогам четырехлетнего периода апробации.

Таблица 18 – Изменение показателей по кластерам субъектов, в которых удовлетворенность потребителей услуг повысилась и снизилась

В процентах

Показатель	Группа субъектов № 1 (удовлетворенность повысилась)	Группа субъектов № 2 (удовлетворенность снизилась)
1	2	3
Доля апробируемых услуг, по которым проводилось исследование удовлетворенности	73,9	26,1
Средний уровень удовлетворенности	92,5	90,1
Среднее изменение уровня удовлетворенности	5,9	4,9

Продолжение таблицы 18

1	2	3
Средняя доля конкурентного распределения от общего объема социального заказа по апробируемой услуге	61,4	43,2
Средняя доля негосударственных исполнителей от общего количества исполнителей	61,8	50,6
Доля апробируемых услуг, по которым проводилось исследование удовлетворенности	73,9	26,1

Источник: составлено автором по данным [116].

В рамках анализа в качестве зависимой переменной (Y) использовались как уровень удовлетворенности (в своем абсолютном значении), так и изменение уровня удовлетворенности (разница между значением целевого показателя и базовой величины).

В качестве независимых переменных анализировались:

- 1) доля объема оказания услуги, распределяемого конкурентным способом, от общего объема оказания услуги;
- 2) доля негосударственных организаций от общего количества исполнителей услуг;
- 3) вклад отраслей социальной сферы в ВРП;
- 4) доля финансового обеспечения социального заказа от общей доли финансового обеспечения социальной сферы;
- 5) продолжительность апробации конкурентных способов отбора исполнителей услуги;
- 6) применение различных конкурентных способов отбора.

Во всех построенных моделях (с учетом «очищенных» значений, по отдельным направлениям деятельности, по каждому отдельному кластеру-группе услуг) значимой переменной (на уровне 0,05) являлась доля конкурентного распределения от общего объема социального заказа по апробируемой услуге. Остальные независимые переменные статистически незначимы на указанном уровне. Сильная корреляция между

рассматриваемыми переменными отсутствует. Данный результат позволяет сформировать вывод о том, что вектором трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере также является внедрение и совершенствование процедур, направленных на конкурентное распределение объемов государственных услуг в социальной сфере и бюджетных средств, предоставляемых в целях их оказания [70].

К субъектам Российской Федерации, в которых все анализируемые услуги показали рост удовлетворенности, относятся 7 субъектов Российской Федерации: Воронежская, Костромская, Новгородская, Новосибирская области, Пермский край, Ставропольский край и Республика Адыгея. Несмотря на незначительные снижения по отдельным услугам в ряде субъектов Российской Федерации – уровень удовлетворенности в них остается на высоком уровне.

Также по результатам проведенного социологического отмечаются следующие выводы [116]:

- представителями негосударственных организаций на среднем уровне оценивается влияние проблем и барьеров на их деятельность при оказании услуг – среднее значение составляет 2,38 из 5 баллов. При этом организации, имеющие опыт оказания услуг, в среднем в 1,5 – 2 раза ниже оценивают свои проблемы и барьеры, чем те организации, которые заявили о своей готовности оказывать услугу, но не приступили к ее оказанию;

- экспертный опрос представителей негосударственных организаций и глубинные интервью с представителями государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих услуги, свидетельствуют, что применение социального заказа оказало положительное влияние на развитие конкуренции между исполнителями услуг, повышение устойчивости негосударственных исполнителей, а по отдельным направлениям организации оказания услуг отмечается заинтересованность населения в доплате за оказанные услуги в целях повышения их доступности и качества.

Проведенный анализ с использованием математических и статистических методов позволяет сделать следующие выводы:

- фактор применения в регионах социального заказа и ПСВ может оказывать влияние на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере;
- наиболее значимое влияние на социальное развитие регионов, в частности на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере, оказывают развитость некоммерческого сектора, туристической отрасли и доступность социальной инфраструктуры;
- применение социального заказа оказывает положительное влияние на уровень удовлетворенности потребителей услуг, а значит – на качество оказание таких услуг. При этом значимое влияние на уровень удовлетворенности оказывает доля объема оказания услуги, распределяемого конкурентным способом, от общего объема оказания услуги.

Проведенный в параграфе 2.2 настоящего исследования анализ позволил определить в качестве векторов трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере:

- 1) масштабирование применения социального заказа и ПСВ 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.

Глава 3

Направления трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

3.1 Развитие научно-методического подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Проведенный в настоящем исследовании анализ программных документов Правительства Российской Федерации, посвященных реформированию бюджетного процесса, повышению качества управления государственными финансами и эффективности управления бюджетными расходами, позволил определить основные выделяемые государством направления реформирования системы финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере:

- совершенствование подходов к оценке результатов оказания услуг;
- создание и развитие механизмов привлечения к оказанию услуг негосударственных исполнителей;
- обеспечение возможности заключения долгосрочных соглашений;
- внедрение нормативно-подушевого финансирования и обеспечение утверждения экономически обоснованных нормативных затрат.

В свою очередь, анализ практики применения социального заказа и ПСВ позволил определить их преимущества и недостатки, которые могут быть устранены в ходе осуществления их трансформации. Также с использованием статистических и математических методов определены векторы трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [70].

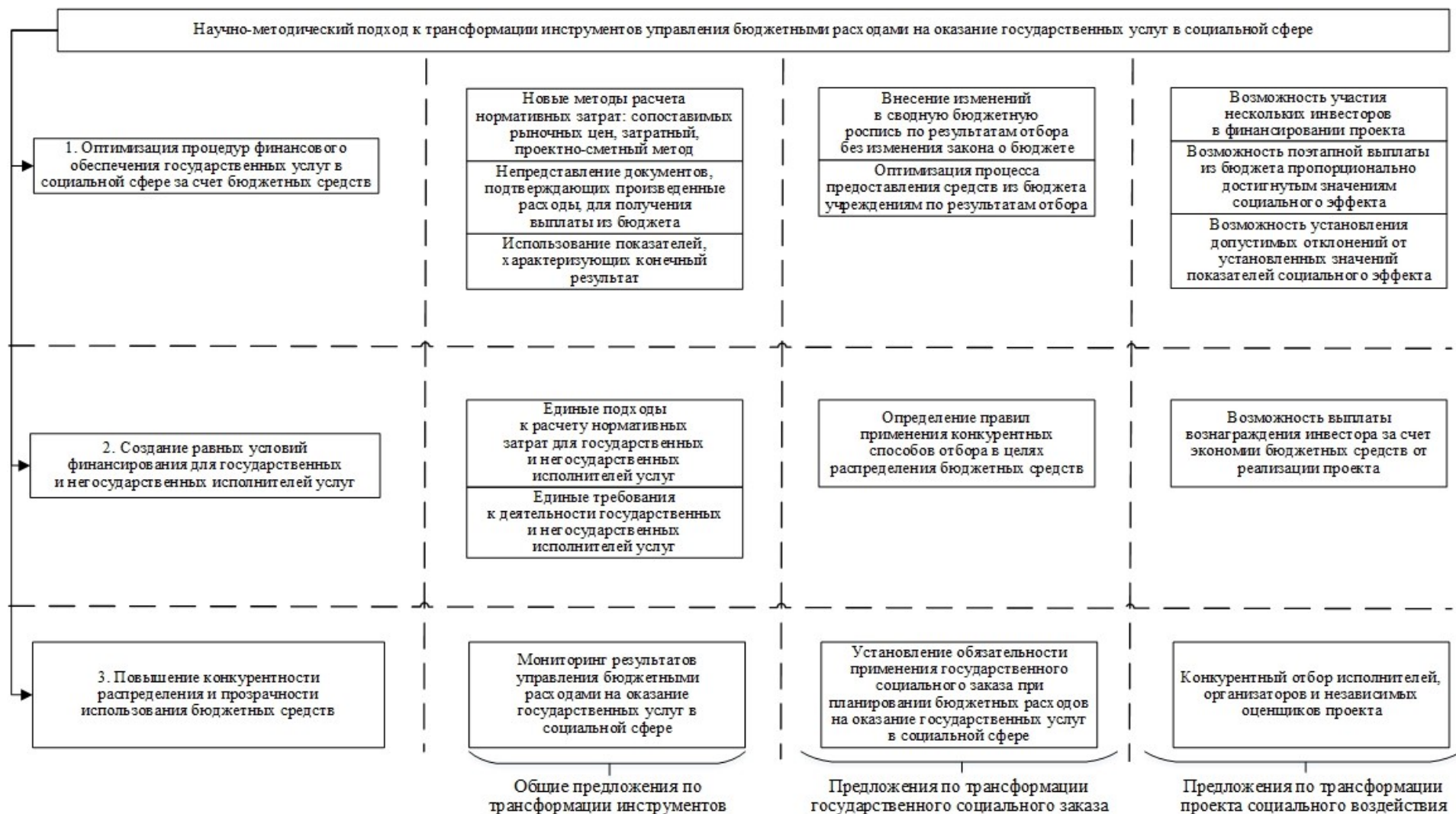
На основании вышеизложенного предложен научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, нацеленный на повышение их качества и доступности, представленный на рисунке 9 [72]. Представленный подход предполагает реализацию комплекса практических предложений по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере (общие предложения, предложения по трансформации социального заказа, предложения по трансформации ПСВ), 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 целях общей оптимизации процедур финансового обеспечения бюджетных услуг предлагается нормативно закрепить:

- новые методы расчета нормативных затрат (сопоставимых рыночных цен, затратный, проектно-сметный);
- непредставление документов, подтверждающих произведенные расходы, для получения выплаты из бюджета;
- необходимость использования для оценки результативности предоставления бюджетных средств показателей, характеризующих конечный, а не непосредственный результат.

Необходимость внедрения новых методов расчета нормативных затрат обуславливается масштабированием практики привлечения к оказанию государственных услуг в социальной сфере негосударственных исполнителей, в отношении которых текущие методы не применимы, например, в туристической сфере.



Источник: составлено автором.
 Рисунок 9 – Научно-методический подход к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Метод сопоставимых рыночных цен для расчета нормативных затрат сформирован по аналогии с методом, используемым в законодательстве Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, и предполагает сбор коммерческих предложений от участников рынка, характеризующих стоимость предполагаемой к оказанию услуги [4]. Данный метод позволит обеспечить конкурентные условия деятельности исполнителей услуг в социальной сфере, вне зависимости от их принадлежности к государственному или частному сектору, а также простимулирует работу с государством наиболее эффективных организаций.

Применение проектно-сметного метода рассматривается в контексте реализации масштабных проектов, ориентированных на предоставление определенной группе граждан комплекса услуг, направленного на достижение заданной цели. Подобный подход в настоящее время используется при реализации ПСВ. В таком случае масштабирование проекта на определенную целевую группу позволит получить при расчете нормативных затрат экономию от масштаба и тем самым повысить эффективность бюджетных расходов.

Затратный метод применим в случаях, когда в рамках стимулирования получения гражданами определенной услуги со стороны государства может возмещаться часть затрат или все затраты, необходимые для ее оказания.

Дополнительно представляется необходимым уравнивать условия деятельности государственных и негосударственных исполнителей услуг, дополнительно акцентировав внимание на определении результата оказания услуги, а также исключить контроль за направлениями расходования бюджетных средств при достижении соответствующего результата. В качестве упомянутых результатов предлагается определять показатели, характеризующие конечный (например, повышение успеваемости учащихся), а не непосредственный (например, количество проведенных учебных человеко-часов) эффект [72].

Создание равных условий финансирования для государственных и негосударственных исполнителей предлагается обеспечить посредством установления единых подходов к расчету нормативных затрат и единых требований к условиям осуществляемой исполнителями деятельности. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации присутствуют нормы, устанавливающие необходимость обеспечения значений нормативных затрат для негосударственных исполнителей не ниже, чем нормативные затраты, установленные для государственных учреждений [5].

В тоже время практическое применение указанной нормы в ходе апробации социального заказа создало неоднозначную практику, выразившись в ситуации, когда для негосударственных исполнителей нормативные затраты могут определяться на уровне минимального значения нормативных затрат, установленных для государственных учреждений, с учетом различий, обусловленных действием корректирующих коэффициентов. Таким образом, единые подходы к определению нормативных затрат, включая единые отраслевые и корректирующие коэффициенты, позволит обеспечить равные конкурентные условия финансирования [72].

Для сохранения рентабельности деятельности в тех случаях, когда конечный эффект зависит не только от исполнителя услуги, но и от потребителя услуги, предлагается устанавливать в составе нормативных затрат минимальные значения, необходимые для покрытия расходов на оказание услуг, а за достижение конечного эффекта устанавливать повышенные нормативные затраты, что будет также мотивировать исполнителей к повышению качества оказываемых ими услуг.

Кроме того, для решения проблем, связанных с низкими значениями нормативных затрат и их сильной дифференциацией по субъектам Российской Федерации предлагается следующее:

- принимать меры по улучшению методики расчета нормативных затрат: разработать и внедрить более точные и комплексные методики расчета, которые учитывают разнообразие условий и факторов и использование современных информационных технологий и аналитических инструментов для сбора и обработки данных;

- совершенствовать подходы к сбору и анализу данных: создать единую базы данных, включающую актуальную информацию о затратах, потребностях и условиях оказания услуг в различных регионах, а также регулярно обновлять данные и проводить сравнительный анализ утверждаемых в регионах нормативных затрат с данными, используемыми для их расчета, для выявления и устранения несоответствий;

- обеспечить гибкость и адаптивность нормативов: ввести механизмы регулярного пересмотра и обновления нормативов затрат с учетом изменений в экономике и законодательстве, отказаться от ежегодного увеличения нормативов на уровень инфляции, что может не соответствовать реальному росту стоимости оказания услуг, а также разработать адаптивные модели финансирования, позволяющие учитывать специфику различных регионов;

- повысить прозрачность и уровень общественного участия: обеспечить доступ общественности и заинтересованных сторон к информации о нормативных затратах и процессе их определения, вовлекать граждан, бизнес и общественные организации в обсуждение и оценку значений нормативных затрат.

Одновременно также требуется установить единые законодательные требования к осуществляемой исполнителями услуг деятельности. Для государственных учреждений действуют требования, например, по обеспечению определенного уровня зарплат работников социальной сферы, которые не применяются для негосударственных исполнителей [8].

С одной стороны, указанные нормы приводят к дополнительным расходам государственных учреждений, однако, с другой стороны, они являются стимулом для предоставления таким учреждениям

субсидий на иные цели и обеспечивают возможность поддержания более высоких зарплат сотрудников по сравнению, например, с зарплатами сотрудников в некоммерческих организациях, не являющимися учреждениями. В целях повышения прозрачности использования бюджетных средств при финансировании государственных услуг в социальной сфере разработанным научно-методическим подходом предполагается внедрить мониторинг результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [72].

В целях трансформации социального заказа в рамках представленного научно-методического подхода предлагается реализовать следующие меры:

1) установить обязательность его применения при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, одновременно закрепив его в качестве базового инструмента планирования. Указанная мера позволит обеспечить дополнительную прозрачность и конкурентность в социальной сфере, а также создать на территории всей страны единую и понятную для всех участников процесса систему финансового обеспечения бюджетных услуг;

2) сформулировать правила применения конкурентных способов отбора исполнителей в зависимости от показателей, отражающих уровень развитости сектора негосударственных исполнителей, способных оказывать соответствующую услугу в социальной сфере, а также от показателей, характеризующих доступность, качество и стоимость данной услуги;

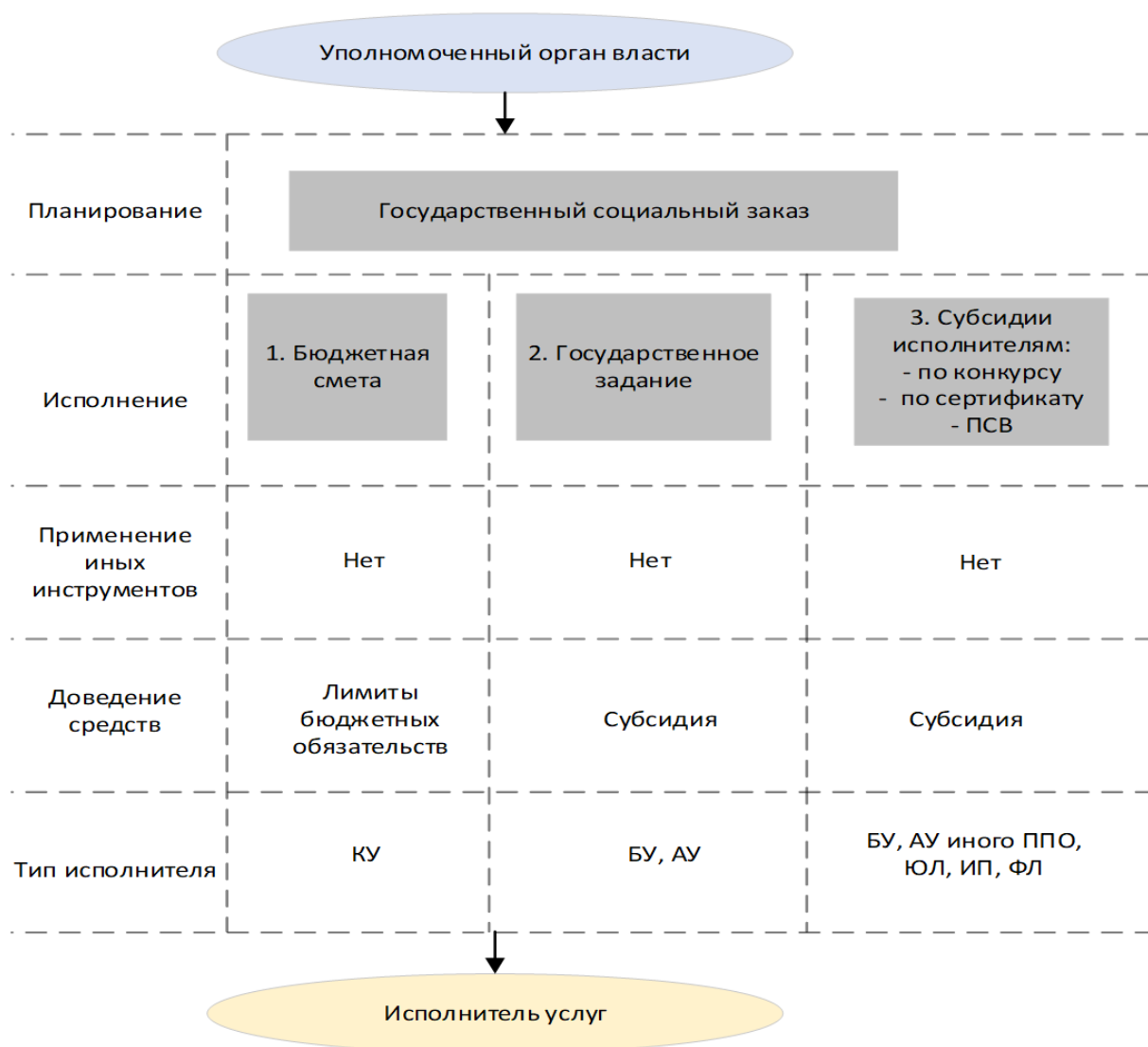
3) в целях предоставления бюджетных средств исполнителям по результатам отбора необходимо уточнить одно из оснований внесения изменений в сводную бюджетную роспись без изменения бюджета, зафиксировав что такое внесение изменений может осуществляться в случае, если получатели бюджетных средств определяются по результатам любого конкурентного, а не только конкурсного отбора;

4) оптимизировать процесс предоставления бюджетных средств учреждениям по результатам отбора, исключив необходимость 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 [72].

Проектируемый порядок применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, представленный на рисунке 10, предполагает сокращение количество применяемых инструментов управления, а также централизацию функций управления в рамках социального заказа [74].

Предполагается отказ от применения государственных закупок в целях организации оказания государственных услуг в социальной сфере, поскольку специфика оказания таких услуг предполагает соблюдение четко определенных стандартов и порядков их оказания, а также требований к качеству оказания услуг. В этой связи с чем ориентация на снижение стоимости государственных услуг в социальной сфере, которое предполагается при проведении государственных закупок, не соответствует подходам к организации оказания таких услуг.

Аналогичные механизмы, ориентированные на достижение показателей качества оказания государственных услуг в социальной сфере, а также применяемые с использованием нормативно-подушевого подхода к финансированию применяются при конкурсном отборе в рамках социального заказа. При этом, даже учитывая возможность отказа от ценовых критериев при проведении закупок, применение схожих механизмов представляется нецелесообразным.



Источник: составлено автором.

Рисунок 10 – Уточнение порядка применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Таким образом, в рамках инструмента социального заказа предлагается осуществлять финансовое обеспечения государственных услуг в социальной сфере посредством:

- бюджетной сметы (для казенных учреждений);
- субсидии на выполнение государственного задания (для бюджетных и автономных учреждений своего ППО);
- субсидии на оплату соглашений, заключаемых по результатам конкурентного отбора (для иных исполнителей);
- субсидии в целях возмещения затрат и выплаты вознаграждения по результатам реализации ПСВ (для организаторов ПСВ);

ПСВ предлагается интегрировать в социальный заказ посредством создания дополнительного раздела в указанном документе, который будет структурироваться дифференцированно по каждому проекту и включать в себя комплекс услуг, планируемых к оказанию гражданам в рамках реализации такого проекта.

Также предлагается сократить количество способов доведения средств из бюджетов до исполнителей услуг, что упрощает работу при организации оказания государственных услуг в социальной сфере. Всем исполнителям услуг, за исключением казенных учреждений, доводится субсидия, а казенным учреждениям как получателям бюджетных средств – лимиты бюджетных обязательств.

Помимо выработки методики, направленной на критерии выбора способов определения исполнителей услуг, в целях стимулирования развития конкуренции при распределении бюджетных средств также представляется целесообразным:

- вводить показатели по конкурентному распределению средств, предоставляемых из бюджетов, в составляемые федеральными органами исполнительной власти рейтинги, а также проводимые оценки деятельности региональных органов власти (например, рейтинг качества управления региональными финансами, рейтинг регионов по поддержке СОНКО);

- устранить законодательные требования, приводящие к возникновению у органов власти значимого «бремя учредителя», либо выровнять указанные требования, предъявляемые к государственным учреждениям с негосударственными организациями (например, требование об уровне заработной платы сотрудников учреждений социальной сферы, которое приводит к необходимости направления финансовых ресурсов в учреждение, а возможное развитие конкуренции может привести к их потере, что приведет к несоблюдению требований по уровням заработной платы, либо к убыткам учреждения и (или) увольнению сотрудников;

– изменить подходы к расчету нормативных затрат и контролю за объективностью их расчета, чтобы сделать объем выплаты из бюджета за оказание услуг реально соответствующим количеству затрачиваемых исполнителями услуг средств на их оказание, что также повысит привлекательность сферы для вхождения на нее негосударственных исполнителей и приведет к росту конкуренции;

– обеспечить выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, направленных на софинансирование оказания услуг в «отстающих» по объемам конкурентного отбора отраслях социальной сферы с установлением обязательного условия по применению конкурса или социального сертификата при определении исполнителей услуг;

– обеспечить возможность осуществления потребителем доплаты за получение услуги за счет собственных средств, устранив законодательные ограничения для реализации указанной нормы (предполагается отразить в части 5 статьи 20 Закона № 189-ФЗ возможность осуществления доплаты в случае превышения качества оказания услуги не только от значений, установленных стандартом, но и порядком (требованиями к условиям и порядку) оказания соответствующей услуги).

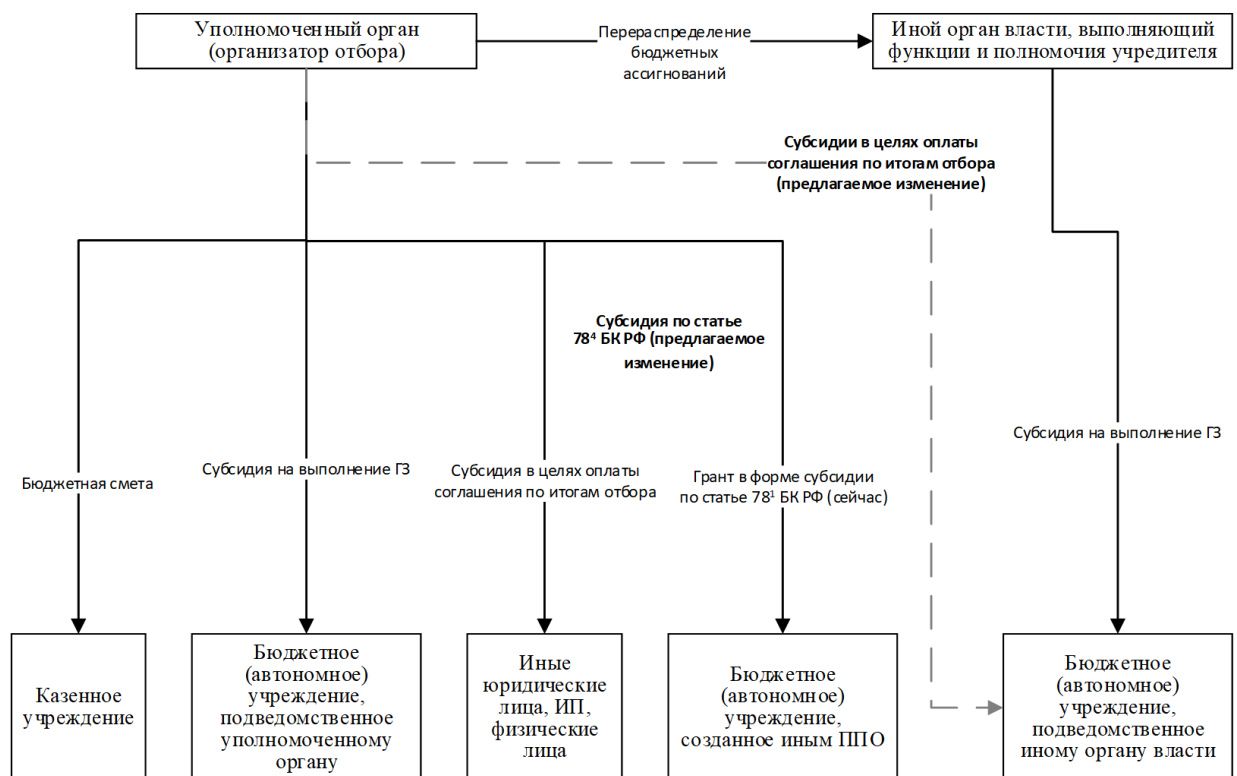
Также необходимо обеспечить установление требований к показателям объема и качества оказания государственных услуг в социальной сфере, обязывающих увязывать такие показатели с конечным эффектом от оказания услуг, а именно – показателями национальных, федеральных, региональных проектов, государственных программ.

Одной из проблем, затрудняющих предоставление средств из бюджета исполнителям услуг по результатам проведения отбора, является недостаточно точное основание для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете, отраженное в БК РФ. Для упрощения процесса перераспределения средств по результатам конкурентного отбора исполнителей услуг предлагается уточнить абзац шестой пункта 3 статьи 217 БК РФ, отразив, что внесение

изменений в сводную бюджетную роспись может быть осуществлено не только по результатам отбора на «конкурсной основе», а по результатам любого «конкурентного отбора».

Также необходимо упрощение и ускорение процесса предоставления средств из бюджета бюджетным и автономным учреждениям по результатам конкурентного отбора. В настоящее время предполагается перераспределение таких средств от одного главного распорядителя бюджетных средств (организатора отбора) к другому (выполняющему функции и полномочия учредителя), что увеличивает сроки доведения средств и усложняет процедуру. Кроме того, в случае предоставления грантов в форме субсидий учреждениям, созданным иными ППО, требуется соблюдение общих требований и соответственно установленных ими условий предоставления субсидий, не применяемых в отношении иных исполнителей услуг.

На рисунке 11 представлена схема, отражающая порядок финансового обеспечения оказания услуг государственными учреждениями.



Источник: составлено автором.

Рисунок 11 – Уточнение порядка предоставления средств из бюджета по результатам отбора бюджетными и автономными учреждениями

В рамках указанной схемы предлагается решить две выявленные проблемы, связанные с предоставлением субсидий и грантов в форме субсидий отдельным бюджетным и автономным учреждениям:

– в целях решения проблемы, связанной с необходимостью перераспределения бюджетных ассигнований по результатам отбора в целях предоставления субсидии на выполнение государственного задания учреждениям, в отношении которых уполномоченный орган (организатор отбора) не выполняет функции и полномочия учредителя, предлагается уточнить часть 7 статьи 9 Закона № 189-ФЗ, определив возможность предоставления грантов в форме субсидий таким учреждениям;

– в целях решения проблемы, связанной с неравными условиями предоставления грантов в форме субсидий учреждений, созданными иными ППО, предлагается уточнить часть 7 статьи 78¹ БК РФ, дополнив ее условием, что субсидии в целях финансового обеспечения исполнения социального заказа предоставляются бюджетным и автономным учреждениям в соответствии со статьей 78⁴ БК РФ.

В целях трансформации ПСВ в рамках предлагаемого научно-методического подхода сформированы следующие предложения [72]:

1) организационно-правовые – закрепление на постоянной основе на федеральном уровне в рамках одного из способов исполнения социального заказа в качестве инструмента, направленного на решение нетривиальных задач (социальных проблем) в социальной сфере, что обеспечит его постоянство и предсказуемость, а также создаст четкие правила для всех участников процесса;

2) финансовые – 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, включая малые и средние предприятия;

3) развитие конкуренции среди операторов, организаторов проектов, независимых оценщиков и исполнителей услуг – отказ от монополии на операторскую деятельность, внедрение конкурсных процедур при выборе организаторов проектов, независимых оценщиков и исполнителей услуг, позволят отбирать наилучшие предложения для решения социальных проблем, что окажет влияние на качество и доступность государственных услуг в социальной сфере услуг.

Реализуя организационно-правовые предложения по трансформации ПСВ важно отметить, что ПСВ является комплексным инструментом управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [71]. Он позволяет достигать результатов, одновременно выгодных как для государства, так и для инвесторов и исполнителей услуг. В то же время ПСВ в настоящее время не встроены в общую систему управления бюджетными расходами, а их применение характеризуется разрозненными практиками, направленными на проверку жизнеспособности предлагаемой модели финансового обеспечения.

Пилотная апробация ПСВ показала успешность использования указанного инструмента для решения социальных задач с привлечением средств частных инвесторов. Полученных по результатам пилотной апробации данных достаточно для принятия решения о закреплении инструмента проектов социального развития на постоянной основе. Однако для этого необходимо устранить выявленные недостатки и ограничения инструмента, а также выработать концепцию его дальнейшего применения.

Целью дальнейшего использования инструмента ПСВ, позволяющего вырабатывать технологии решения актуальных проблем в социальной сфере, должно являться содействие достижению национальных целей и стратегических задач Российской Федерации.

Инструмент ПСВ должен базироваться на следующих принципах:

– партнерства ППО и частного инвестора;

- доступности участия частного капитала к решению государственных социальных задач;
- инвестиционной привлекательности участия частного инвестора в решении государственных социальных задач;
- соразмерности полученных из бюджета выплат в случае успешной реализации ПСВ и риска частного инвестора.

ПСВ являются инструментом, позволяющим изменить как систему финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере, так и саму систему оказания таких услуг, повышая их качество и удовлетворенность граждан за счет заинтересованности инвестора в извлечении прибыли. При этом необходимо учитывать необходимость ориентации ПСВ на качественные показатели, характеризующие реальный эффект от реализации мероприятий, а не на количественные показатели, характеризующие, сколько тех или иных мероприятий было проведено.

Увязка показателей ПСВ и различных национальных (федеральных) проектов позволила бы регионам апробировать новые эффективные практики финансирования социальной сферы и успешно достигать показатели национальных (федеральных) проектов. Кроме того, преимуществом такого подхода является долгосрочность реализации национальных (федеральных) проектов. Таким образом, срок реализации ПСВ можно было бы привязать к сроку реализации национального проекта, что дополнительно повысило бы их привлекательность для инвесторов и исполнителей услуг.

Трансформация ПСВ, в первую очередь, предполагает нормативно-правовое закрепление порядка их применения на постоянной основе. Необходимо осуществить закрепление ПСВ на уровне федерального закона, а также утвердить не рамочные, а обязательные требования к реализации ПСВ на уровне постановления Правительства Российской Федерации. Так, в рамках ранее обозначенной концепции необходимо закрепить ПСВ в Закон № 189-ФЗ, одновременно определив в статье 78⁴ БК РФ отдельный вид субсидий на реализацию ПСВ.

Положением о реализации ПСВ необходимо определить:

- основные понятия, применяемые при реализации проектов;
- сферы реализации проектов (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, занятость, социальная защита);
- перечень основных участников проектов;
- меры поддержки (стимулирования), предоставляемые социальному партнеру (организатору проекта), реализовавшему проект;
- требования расчету объема финансового обеспечения проекта.

Также в положении о реализации ПСВ необходимо закрепить критерии, по которым социальные проекты могут быть отнесены к ПСВ, которыми предлагается определить:

- наличие социальной проблемы, на решение которой направлен проект;
- отсутствие дублирования уже реализуемых соответствующим ППО мероприятий по решению социальной проблемы;
- отсутствие затрат на строительство и реконструкцию в рамках реализации проекта.

В целях реализации финансовых предложений по трансформации ПСВ необходимо решить проблему отсутствия особенностей и преимуществ по осуществлению финансирования ПСВ в бюджетном законодательстве, невозможность осуществления поэтапных и промежуточных выплат в рамках реализации проектов, невозможность привлечения нескольких инвесторов финансированию проектов. Для этого предлагается учесть специфику деятельности, осуществляемой в рамках реализации ПСВ.

Финансовое обеспечение реализации ПСВ должно осуществляться за счет средств частного инвестора или нескольких инвесторов, при этом возмещение расходов на его реализацию и выплата вознаграждения, в случае успешной реализации проекта, должна осуществляться за счет средств бюджета ППО, принявшего решение о реализации проекта.

Финансовое обеспечение реализации ПСВ предлагается осуществлять посредством предоставления субсидии, размер которой должны рассчитываться исходя из: 1) расходов на возмещение затрат организатора проекта на его реализацию; 2) расходов затрат на проведение независимой оценки результатов проекта; 3) расходов на выплату вознаграждения организатору проекта (в случае успешной реализации); 4) расходов на выплату субсидии оператору проекта (при необходимости).

Предлагается определить следующие особенности предоставления субсидии организатору проекта [72]:

- предоставление субсидии за достигнутые результаты по принципу «плата за успех», то есть при условии достижения показателей, характеризующих достижение социального эффекта;

- возможность поэтапной выплаты субсидии в размере, пропорциональном достигнутым значениям показателей социального эффекта (поэтапные выплаты в совокупности с несколькими уровнями показателей результативности помогут снизить риски для инвесторов);

- возможность пропорционального участия нескольких инвесторов в финансировании проекта и последующего получения пропорционального вознаграждения за его реализацию (позволит снизить риски инвесторов и привлечь менее крупные организации к финансовому участию в реализации проектов);

- возможность установления допустимых отклонений в процентах (абсолютных величинах) от установленных значений показателей социального эффекта, непревышение которых не влияет на размер субсидии (снижение рисков инвесторов посредством предоставления гарантий возврата инвестиций при достижении показателей охвата целевой аудитории и выполнения всех мероприятий, а также гарантии выплаты вознаграждения при достижении показателей социального эффекта);

- возможность включения в возмещаемые за счет субсидии вознаграждения инвестора;

– непредставление для получения субсидии документов, подтверждающих произведенные расходы, поскольку выплата осуществляется за достигнутый результат по итогам независимой оценки (предлагается осуществлять контроль исключительно за порядком расчета объема субсидии и за значениями социального эффекта).

– размер субсидии определяется с использованием нормативных затрат, рассчитанных проектно-сметным методом.

В целях развития конкуренции между операторами, организаторами проектов, независимыми оценщиками и исполнителям услуг необходимо осуществить следующие меры.

Развитие конкуренции между операторами проектов может быть обеспечено посредством исключения из законодательства рекомендации по привлечению в качестве оператора проекта государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ». В настоящий момент в России есть достаточное количество крупных организаций, реализующих различные социальные проекты при поддержке государства, которые могли бы взять на себя роль как операторов, так и инвесторов проекта. Кроме того, отдельными компаниями также реализуются собственные программы корпоративной социальной ответственности, в рамках реализации которых они могли бы принять участие в ПСВ в роли инвесторов.

Исключение ограничения на взаимодействие органов власти субъектов Российской Федерации с различными операторами могло бы изменить подходы к реализации проектов, обеспечить конкуренцию на данном рынке и позволило бы осуществлять сравнительный анализ подходов к реализации проектов на основании результативности проектов, реализованных с участием разных операторов.

Для повышения конкуренции среди исполнителей услуг необходимо установить условия проведения конкурентного отбора исполнителей для реализации проектов, например, конкурсные процедуры на основе показателей достижения максимального социального эффекта или

достижения социального эффекта за наименьшую стоимость проекта. Данный механизм позволил бы достигнуть большей экономии бюджетных средств, а также привлечь наиболее конкурентоспособных и эффективных исполнителей к реализации проекта. В то же время, для эффективной реализации такого метода, государством должны быть изначально установлены понятные и измеримые показатели эффективности проекта, а также обеспечено на должном уровне финансирование проекта.

Также для повышения предложения на рынке исполнителей услуг и соответственно увеличения конкуренции может быть предпринят ряд мер в рамках нынешней системы финансирования деятельности НКО. Это позволит развить и укрепить рынок НКО, а затем перенести данную практику на инструмент ПСВ и привлечь НКО к реализации таких проектов:

- необходимо увеличить срок предоставления грантов до 3-5 лет (в зависимости от сроков реализации ПСВ), поскольку в настоящий момент в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации по умолчанию допускается заключать соглашения о предоставлении грантов сроком не более чем на 3 года. Данный метод позволит организациям-получателям грантов комплексно сформировать, опробовать и измерить результативность социальной технологии, которую впоследствии можно будет применять при решении социальных проблем в рамках ПСВ;

- следует изменить ориентацию всех организаций – получателей государственной поддержки от достижения количественных показателей результативностей, характеризующих охват целевой группы, к реальным показателям результативности, характеризующим социальный эффект от выполнения мероприятий. Стоит отметить, что данный пункт может быть актуальным только при увеличении сроков реализации проектов, иначе значение социального эффекта просто не сможет быть корректно измерено;

- при выделении гранта на реализацию проекта в социальной сфере предусматривать средства на обеспечение финансирования обязательной независимой оценки результативности проекта;

– в случае выдачи гранта для решения новой и нестандартной социальной проблемы путем апробации новой социальной технологии необходимо подходить к данному проекту как к эксперименту. Оценивать эффективность проекта государством необходимо по показателям достижения количественных показателей по всем мероприятиям и выплачивать сумму средств, необходимую для реализации всех таких мероприятий. В то же время, должны быть также установлены показатели социальных эффектов, при достижении которых для организации может предусматриваться бонус в виде дополнительного финансирования и, например, преимуществ при отборе для реализации ПСВ, где возможно применение разработанной такой организацией социальной технологии.

Не менее важным вопросом является оценка результатов реализации проекта, включая выбор независимого оценщика. В данном случае в качестве предложения по трансформации выступает внедрение конкурсной основы выбора независимого оценщика. Для проведения конкурсной процедуры должна быть создана конкурсная комиссия, в которую бы входили представители органа власти, организатора проекта и оператора проекта. При этом каждый из перечисленных участников должен быть независим друг от друга для обеспечения честности и прозрачности процедуры. Ключевыми параметрами отбора должны стать:

- подтвержденный опыт проведения социологических и аналитических исследований в области, в которой реализуется проект;
- отсутствие аффилированности с участниками проекта.

На основании изложенного научно-методического подхода к трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере можно сделать вывод, что реализация 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 позволит не только оптимизировать распределение бюджетных средств, но и повысить качество и доступность государственных услуг в социальной сфере для граждан [72].

Переход к использованию социального заказа в качестве основного инструмента управления бюджетными расходами в социальной сфере предполагает сокращение количества применяемых инструментов и централизацию управленческих функций. Это позволит устранить дублирование и повысить прозрачность расходования бюджетных средств. При этом предложенная модель финансирования с учетом различных типов исполнителей услуг создает гибкую и адаптивную систему, способную учитывать специфику деятельности как государственных, так и негосударственных исполнителей услуг.

Ключевыми направлениями трансформации социального заказа является совершенствование его организационно-правовых и финансовых основ. Установление обязательности применения данного инструмента при оказании государственных услуг позволит унифицировать процессы планирования бюджетных расходов, распределения и использования бюджетных средств, а также создать благоприятные условия для развития конкуренции в социальной сфере.

Важным элементом успешной реализации предложенных изменений является совершенствование финансового обеспечения социального заказа. Корректировка правового регулирования бюджетного процесса, включая уточнение положений БК РФ и Закона № 189-ФЗ, обеспечит оперативное и гибкое перераспределение бюджетных средств по результатам конкурентных процедур. Особое внимание уделено выработке методик определения способов отбора исполнителей услуг, учитывающих как качество оказываемых услуг, так и степень развитости негосударственного сектора. Это создаст условия для здоровой конкуренции и повышения качества услуг.

Таким образом, трансформация социального заказа должна опираться на комплексный подход, включающий совершенствование правовой базы, оптимизацию финансовых механизмов и развитие конкуренции. Последовательная реализация предложенных мер позволит создать устойчивую и эффективную систему управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, способствующую повышению их качества, доступности и обеспечить ориентированность на потребности граждан.

Также необходимо отметить, что ПСВ представляют собой перспективный и инновационный инструмент управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Их применение позволяет интегрировать частные инвестиции в решение социальных задач, обеспечивая одновременно выгоду для государства, инвесторов и поставщиков услуг. Пилотные проекты ПСВ продемонстрировали свою применимость, однако для успешного масштабирования данного инструмента требуется устранение существующих недостатков и разработка комплексного подхода к его дальнейшему применению.

В этих целях сформированы предложения по трансформации инструмента ПСВ и его интеграции в общую систему управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в рамках социального заказа, среди которых [72]:

- нормативно-правовое обеспечение (закрепление инструмента на федеральном уровне);
- финансовое обеспечение (введение механизмов поэтапной выплаты субсидии за результаты («плата за успех»)), которые позволят снизить финансовые риски для инвесторов и привлечь к реализации проектов более широкий круг участников, включая малые и средние предприятия);
- совершенствование подходов к определению показателей социального эффекта (для повышения прозрачности и прогнозируемости

результатов необходимо разрабатывать понятные и измеримые показатели эффективности, ориентированные на достижение конечных результатов, а не на количественные показатели);

– введение поэтапных выплат, привязанных к достижению промежуточных показателей социального эффекта (дополнительно снизит риски для инвесторов и повысит привлекательность проектов);

– развитие конкуренции среди операторов, организаторов, исполнителей и независимых оценщиков проектов (отказ от монополии на операторскую деятельность и внедрение конкурсных процедур при выборе исполнителей, создание конкурсных механизмов для отбора независимых организаций, осуществляющих оценку достижения социального эффекта).

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

3.2 Разработка порядка мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Одной из выявленных проблем финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере является отсутствие выстроенной системы мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [71]. В целях способствования принятию обоснованных и своевременных управленческих 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 проведения мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере [72].

Федеральным законом, устанавливающим применение социального заказа на постоянной основе введено понятие «мониторинг достижения результатов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», проведение которого должно осуществляться уполномоченным органом в ходе исполнения социального заказа [7]. В то же время ограничиваться мониторингом достижения результатов оказания государственных услуг в социальной сфере представляется недостаточным для обеспечения эффективного управления бюджетными расходами.

В этой связи разработан порядок проведения мониторинга достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, применение которого может осуществляться уполномоченными органами государственной власти.

Целью разработки указанного порядка является обеспечение сбора и анализа данных, необходимых для принятия решений в ходе управления бюджетными расходами. Задачами проведения мониторинга являются:

- организация регулярного сбора информации о процессе управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, а также о процессах оказания услуг, сроках исполнения соглашений о предоставлении субсидий, качестве услуг и удовлетворенности потребителей по итогам их оказания;

- выявление проблемных зон в процессе применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, включая процесс предоставления таких услуг, и разработки мер по их устранению;

- определение соответствия предоставляемых государственных услуг в социальной сфере установленным стандартам (порядкам) их оказания, а также потребностям граждан;

- выявление отклонений при оказании услуг, определение причин неудовлетворенности граждан и факторов, влияющих на качество услуг;

- учет мнения граждан и оценки их удовлетворенности для повышения клиентоцентричности и при оказании услуг;

- формирование предложений по оптимизации процессов и устранению выявленных недостатков, сравнение результатов мониторинга в разные периоды для оценки эффективности изменений и принятых мер.

Представленные цель и задачи проведения мониторинга являются основной для выстраивания комплексной и эффективной системы мониторинга, способствующей улучшению качества государственных услуг в социальной сфере. Мониторинг должен базироваться на проверенных, полных и объективных данных, исключая субъективные оценки (за исключением оценки потребителя услуги) и искажения информации.

Важно обеспечить направленность мониторинга на результат, которым в ходе оказания государственных услуг в социальной сфере является повышение их качества и доступности услуг. В этой связи система мониторинга должна учитывать потребности и ожидания граждан, делая акцент на уровне их удовлетворенности.

При этом проведение мониторинга должно осуществляться на постоянной основе с установленной периодичностью для своевременного выявления проблем и оценки динамики изменений. Формируемая система сбора данных должна обеспечивать быстрое получение и анализ информации для оперативного реагирования на выявленные проблемы, а применение единых методик и показателей для оценки различных услуг и деятельности исполнителей позволит проводить сравнение результатов между регионами и отраслями социальной сферы.

Дополнительно отмечается, что мониторинг должен быть интегрирован с другими системами контроля и управления (внешний и внутренний финансовый контроль, общественный контроль, независимая оценка качества условий оказания услуг), обеспечивая комплексный подход к оценке услуг. Придерживаясь вышеуказанных принципов, мониторинг может являться инструментом для способствования принятию эффективных решений при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Содержание порядка мониторинга, 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 19.

Таблица 19 – 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

Продолжение таблицы 19

1	2
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
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 указанных результатов. На рисунке 12 приведен детализированный алгоритм мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание бюджетных услуг в социальной сфере. Алгоритм отражает последовательность действий, предпринимаемых финансовым органом, уполномоченным органом и исполнителем услуг [72].



Источник: составлено автором.

Рисунок 12 – Алгоритм проведения мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Указанный мониторинг при управлении бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере реализуется на стадиях планирования, оперативного управления, контроля и включает [72]:

1) на стадии планирования – осуществляемую финансовыми органами или иными определенными на уровне публично-правового образования органами проверку формируемых обоснований бюджетных ассигнований и 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 хода достижения 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 или Федеральным казначейством проверку на предмет отсутствия нарушений при исполнении соглашений между уполномоченными органами и исполнителями услуг, а также общего достижения запланированного в рамках социального заказа объема оказания услуг.

В ходе проведения мониторинга на наиболее значимой стадии оперативного управления составляется и утверждается набор информации, которую исполнитель в ходе оказания государственной услуги в социальной сфере должен предоставлять уполномоченному органу в целях проведения мониторинга, а также плановые сроки ее формирования и предоставления. Указанная информация представлена в таблице 20 и включает в себя:

- информацию о начале и окончании оказания услуги;
- информацию об объеме оказанной услуги;

- информацию об оценке потребителем услуги ее качества;
- информацию об оставленных потребителем услуги предложениях по итогам оказания услуги;
- иную информацию.

Таблица 20 – 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.

Мониторинг в соответствии с представленными показателями осуществляется в отношении каждого исполнителя услуги в разрезе потребителей и оказываемых им услуг. Такие показатели как уникальный номер реестровой записи, наименование, условия (формы) оказания, содержание услуги необходимы для однозначной идентификации конкретной государственной услуги в социальной сфере.

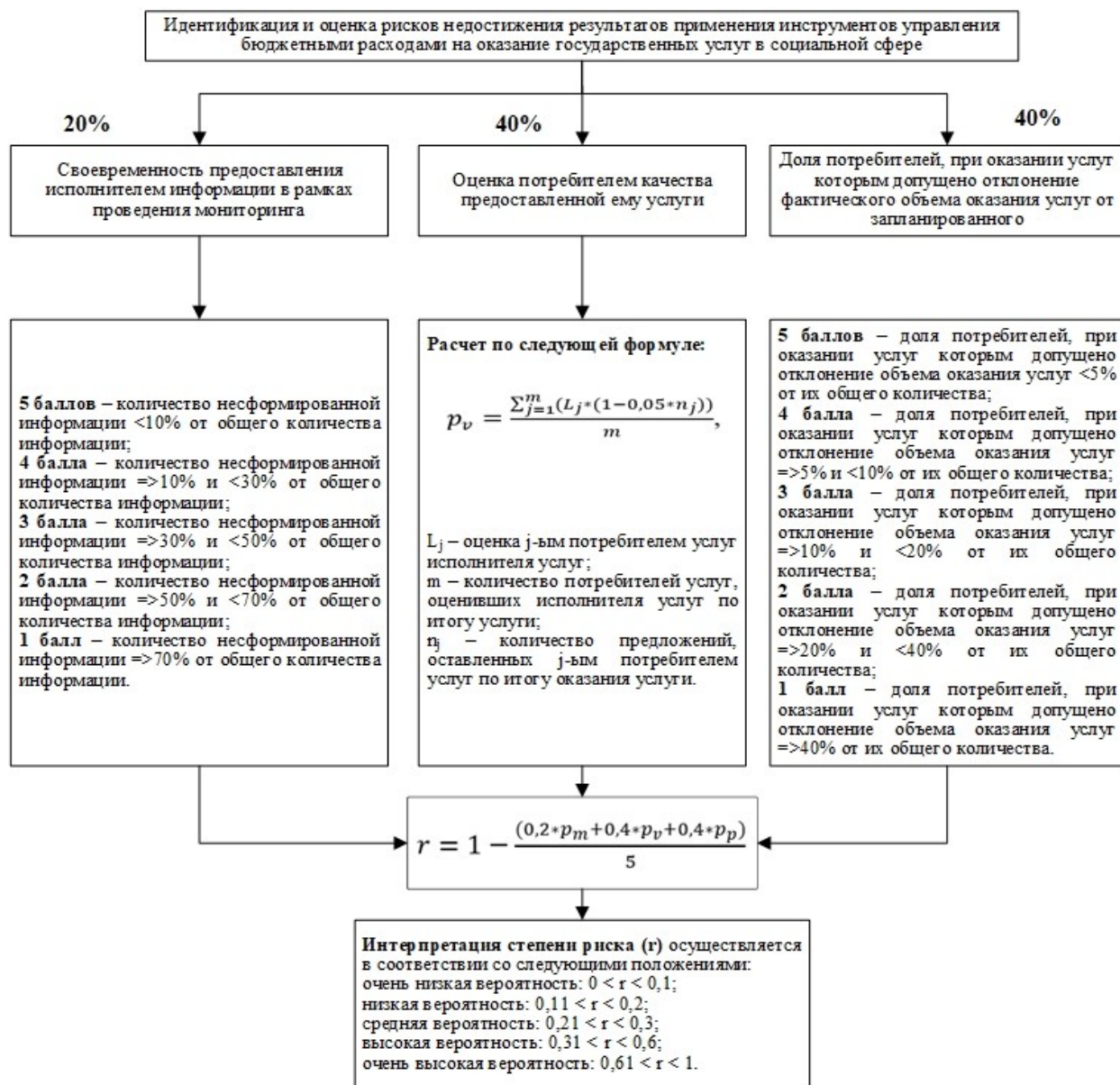
Показатели, отражающие фактические моменты начала и окончания предоставления услуги, а также фактически срок и (или) время оказания услуги. Данные показатели позволяют контролировать оперативность начала оказания услуги, а также фиксировать общее время оказания услуги. Значимость отслеживания обуславливается необходимостью сравнения фактической длительности оказания услуги с установленными стандартами (порядками) оказания услуги сроками, на что нацелен следующий показатель

мониторинга – отклонение фактического времени оказания услуги. Показатель показывает, насколько исполнение услуги соответствует нормативно установленным срокам, а также позволяет контролировать нарушение сроков и выявлять причины задержек.

Следующая группа показателей направлена на оценку человекоориентированности при оказании услуг, качества услуг и выявление потребностей в улучшении процесса предоставления услуг, к ней относятся оценка потребителем качества предоставленной услуги; и предложения потребителя по итогу оказания услуги. Показатели отражают степень удовлетворенности потребителей качеством и процессом получения услуги и являются индикаторами наличия или отсутствия проблем в процессе предоставления услуги. Возможность в ходе мониторинга отследить не только общий уровень удовлетворенности, но и получить в свободной форме от потребителей услуг факторы неудовлетворенности (предложения по улучшению процесса оказания услуги) позволяет системно собирать информацию о проблемных зонах и принимать меры по устранению проблем.

Кроме того, введение иных отраслевых показателей может помогать учитывать отраслевую специфику, значимую при предоставлении конкретной услуги. Например, в сфере спортивной подготовки в качестве таких показателей могут использоваться такие показатели как «Присвоение спортсмену спортивных разрядов», «Присвоение спортсмену статуса кандидата в спортивную сборную команду субъекта Российской Федерации», а в сфере занятости населения – «Среднее время трудоустройства граждан, обратившихся за содействием в целях поиска подходящей работы» и «Среднее время состояния граждан на регистрационном учете в качестве безработного в службе занятости населения».

Представленная исполнителем информация подлежит анализу уполномоченным органом на основании правил идентификации и оценки рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами, представленных на рисунке 13.



Источник: составлено автором.

Рисунок 13 – Идентификация и оценка рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере

Идентификация и оценка риска осуществляется на основании трех рассчитываемых показателей, характеризующих [25]:

- своевременность предоставления исполнителем информации в рамках проведения мониторинга;
- оценку потребителем качества предоставленной ему государственной услуги в социальной сфере;

– долю потребителей, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг от запланированного.

Расчет степени риска недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере на стадии оперативного управления осуществляется по формуле (2)

$$r = 1 - \frac{(0,2 \times p_m + 0,4 \times p_v + 0,4 \times p_p)}{5}, \quad (2)$$

где r – степень риска недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере;

p_m – показатель, характеризующий своевременность предоставления исполнителем информации в рамках проведения мониторинга;

p_v – показатель, характеризующий оценку потребителем качества предоставленной ему государственной услуги в социальной сфере;

p_p – показатель, характеризующий долю потребителей, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг от запланированного.

Перечень показателей, определяемых в отчетном периоде для расчета степени риска включает в себя:

– количество наборов информации, сформированных и несформированных в установленные сроки;

– долю потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение значения фактического объема оказания услуг от значения объема оказания услуг, определенного стандартом (порядком) оказания услуги;

– значения оценок потребителями услуг качества оказания услуги;

– количество предложений, оставленных потребителями услуг по итогу оказания услуги.

Показатель, характеризующий своевременность предоставления исполнителем информации в рамках проведения мониторинга (p_m), принимает одно из следующих значений:

5 баллов (очень высокий уровень выполнения) – количество несформированной информации $<10\%$ от общего количества информации;

4 балла (высокий уровень выполнения) – количество несформированной информации $\Rightarrow 10\%$ и $<30\%$ от общего количества информации;

3 балла (средний уровень выполнения) – количество несформированной информации $\Rightarrow 30\%$ и $<50\%$ от общего количества информации;

2 балла (низкий уровень выполнения) – количество несформированной информации $\Rightarrow 50\%$ и $<70\%$ от общего количества информации;

1 балл (очень низкий уровень выполнения) – количество несформированной информации $\Rightarrow 70\%$ от общего количества информации.

Показатель, характеризующий оценку потребителем качества предоставленной ему государственной услуги в социальной сфере (p_v) [25], рассчитывается по формуле (3)

$$p_v = \frac{\sum_{j=1}^m (L_j \times (1 - 0,05 \times n_j))}{m}, \quad (3)$$

где p_v – показатель, характеризующий оценку потребителем услуги качества предоставленной ему услуги

L_j – оценка j -ым потребителем услуг исполнителя услуг;

m – количество потребителей услуг, оценивших исполнителя услуг по итогу оказания услуги;

n_j – количество предложений, оставленных j -ым потребителем услуг по итогу оказания услуги.

В случае, если j -м потребителем услуг по итогу оказания услуги оставлено более 20 предложений, то оценка j -м потребителем услуг исполнителя услуг принимается равной 0.

Показатель, характеризующий долю потребителей, при оказании государственных услуг в социальной сфере которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг от запланированного (p_p), принимает одно из следующих значений [25]:

5 баллов (допустимое отклонение) – доля потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг $<5\%$ от общего количества потребителей услуг;

4 балла (незначительное отклонение) – доля потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг $\Rightarrow 5\%$ и $<10\%$ от общего количества потребителей услуг;

3 балла (среднее отклонение) – доля потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг $\Rightarrow 10\%$ и $<20\%$ от общего количества потребителей услуг;

2 балла (высокое отклонение) – доля потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг $\Rightarrow 20\%$ и $<40\%$ от общего количества потребителей услуг;

1 балл (очень высокое отклонение) – доля потребителей услуг, при оказании услуг которым допущено отклонение фактического объема оказания услуг, $\Rightarrow 40\%$ от общего количества потребителей услуг в отчетном периоде.

Интерпретация степени риска осуществляется в соответствии со следующими положениями:

- а) очень низкая вероятность: $0 < r < 0,1$;
- б) низкая вероятность: $0,11 < r < 0,2$;
- в) средняя вероятность: $0,21 < r < 0,3$;
- г) высокая вероятность: $0,31 < r < 0,6$;
- д) очень высокая вероятность: $0,61 < r < 1$.

Разработка и внедрение порядка мониторинга достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере является неотъемлемым элементом эффективного управления бюджетными расходами и повышения

качества государственных услуг в социальной сфере. Представленный порядок мониторинга способствует принятию уполномоченными органами государственной власти обоснованных и своевременных управленческих 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.

Особое значение в системе мониторинга приобретает человекоцентричный подход, ориентированный на удовлетворенность граждан качеством и доступностью государственных услуг. Это достигается за счет интеграции механизмов сбора обратной связи от потребителей, оценки их удовлетворенности и анализа причин неудовлетворенности. Такой подход способствует не только оперативному реагированию на возникающие проблемы, но и формированию доверия граждан к системе государственного управления.

Использование автоматизированных информационных систем и цифровых платформ для сбора и анализа данных при проведении мониторинга может существенно снижать административную нагрузку на исполнителей услуг и повышать точность и объективность собираемой информации. Автоматизация процессов мониторинга позволяет своевременно фиксировать ключевые показатели оказания услуг, такие как сроки подачи и рассмотрения заявлений, соблюдение стандартов качества, а также учет жалоб и предложений граждан. Интеграция системы мониторинга с другими механизмами контроля и оценки, включая внутренний и внешний финансовый контроль, общественный контроль и независимую оценку качества условий оказания услуг, будет обеспечивать комплексный подход к управлению бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Таким образом, создание и внедрение единого порядка мониторинга является важным шагом на пути к построению эффективной

и ориентированной на граждан системы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере. Это позволит не только оптимизировать процессы управления бюджетными средствами, но и повысить общий уровень социального благополучия и удовлетворенности населения качеством оказанных услуг.

Заключение

Рост нагрузки на бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в условиях глобальных изменений в мировой экономике обусловил усиление значимости поиска новых подходов к управлению бюджетными расходами. С целью повышения эффективности бюджетных расходов и качества оказания государственных услуг в социальной сфере государственным предпринимаются шаги по развитию системы финансового обеспечения оказания таких услуг – обеспечивается поэтапная трансформация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

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 [71];

- 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.

С целью идентификации объекта управления предложено авторское определение государственных услуг в социальной сфере, под которыми понимается социально значимое смешанное общественное благо, предоставляемое государственными и негосударственными исполнителями гражданам за счет средств бюджетов ППО в целях осуществления расходных обязательств ППО [73].

В свою очередь, инструменты управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере идентифицированы как совокупность организационно-правовых и финансовых элементов управления, посредством которых осуществляется финансовое обеспечение государственных услуг в социальной сфере. Отличительной характеристикой инструмента управления бюджетными расходами является возможность посредством составляющих его элементов обеспечить целостный процесс финансового обеспечения услуг, а не его отдельные этапы.

В соответствии с вышеуказанными определениями и понятиями сформирован перечень инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере: 1) бюджетная смета; 2) государственное задание; 3) целевая субсидия; 4) государственная закупка; 5) социальный заказ; 6) ПСВ; 7) социальное и медицинское страхование [71].

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, 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.

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.

Разработанные специфические принципы управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в совокупности с результатами анализа и сравнения содержательных характеристик инструментов управления такими 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, с использованием которой может быть обеспечен обоснованный выбор инструментов, ориентированный на реализацию указанных принципов и повышение качества и доступности государственных услуг в социальной сфере.

Анализ содержательных характеристик инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере в рамках представленной классификации с точки зрения реализации указанных специфических принципов управления бюджетными расходами позволил сделать следующие выводы об их приоритетности:

- принцип конкурентности в наибольшей степени реализуют конкурентные инструменты, применяемые для любых исполнителей услуг вне зависимости от их организационно-правовой формы без ограничений по подведомственности;

- принцип адресного бюджетного делегирования в наибольшей степени реализуют инструменты, 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, 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.

В свою очередь, разработанная классификация инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере позволила определить социальный заказ и ПСВ 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 [70].

Проведенный в диссертации анализ программных документов Правительства Российской Федерации, посвященных реформированию бюджетного процесса, повышению качества управления государственными финансами и эффективности управления бюджетными расходами, позволил определить основные направления реформирования системы финансового обеспечения государственных услуг в социальной сфере:

- совершенствование подходов к оценке результатов оказания услуг;
- создание и развитие механизмов привлечения к оказанию услуг негосударственных исполнителей;
- обеспечение возможности заключения долгосрочных соглашений;
- внедрение нормативно-подушевого финансирования и обеспечение утверждения экономически обоснованных нормативных затрат.

В свою очередь, анализ практики применения социального заказа и ПСВ позволил определить их преимущества и недостатки, которые могут быть устранены в ходе осуществления их трансформации.

В качестве основных недостатков социального заказа выделены:

- неопределенный порядок перераспределения средств по итогам отбора исполнителей с использованием социального сертификата [50];
- 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 ПСВ являются:

- отсутствие особенностей финансового обеспечения реализации проектов (контроль за направлениями затрат и 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 [70]:

- 1) масштабирование применения социального заказа и ПСВ 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 подход предполагает реализацию комплекса практических предложений по трансформации инструментов управления бюджетными расходами на оказание

государственных услуг в социальной сфере (общие предложения, предложения по трансформации социального заказа, предложения по трансформации ПСВ), 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 [72].

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 бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере.

Предложениями по трансформации 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 в зависимости от показателей, отражающих уровень развитости

сектора негосударственных исполнителей, способных оказывать соответствующую 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 ПСВ 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 (социальных проблем) 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, включая малые и средние предприятия;

– внедрение конкурсных процедур при выборе организаторов проектов, независимых оценщиков и исполнителей услуг, что позволит отбирать наилучшие предложения для решения социальных проблем и повысит эффективность бюджетных расходов и окажет 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 формировании выработке государством управленческих решений в области трансформации инструментов управления бюджетными расходами, что позволит обеспечить их устойчивое функционирование и результативное развитие в интересах граждан.

В качестве самостоятельного практически значимого предложения разработан порядок мониторинга результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере, включающий алгоритм его проведения, правила идентификации и оценки рисков недостижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами и предполагающий сбор и обработку информации, необходимой для оценки хода достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на стадиях планирования, оперативного управления и контроля [72].

Алгоритм проведения мониторинга достижения результатов применения инструментов управления бюджетными расходами на оказание государственных услуг в социальной сфере 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 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 социального заказа объема оказания услуг.

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

Таким образом, по результатам исследования решена комплексная научная задача, состоящая в необходимости разработки 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.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 13.03.2023).

2. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года № 145-ФЗ]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 17.03.2023).

3. Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации часть вторая : федеральный закон [принят Государственной Думой 19 июля 2000 года № 117-ФЗ]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 16.01.2025).

4. Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон [принят Государственной Думой 22 марта 2013 года № 44-ФЗ]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 15.11.2023).

5. Российская Федерация. Законы. О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : федеральный закон [принят Государственной Думой 7 июля 2020 года № 189-ФЗ]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357066/ (дата обращения: 27.03.2023).

6. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : федеральный закон [принят Государственной Думой 22 июня 2024 года № 155-ФЗ]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_479277/ (дата обращения: 30.07.2024).

7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 декабря 2024 года № 476-ФЗ]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494356/ (дата обращения: 17.01.2025).

8. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики [Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129344/ (дата обращения: 25.01.2025).

9. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года

№ 249]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 12.01.2024).

10. Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг [Постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 887]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204369/ (дата обращения: 16.01.2025).

11. Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями [Постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2017 года № 541]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216515/ (дата обращения: 16.01.2025).

12. Об общих требованиях к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе [Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2019 года № 322]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321290/ (дата обращения: 16.01.2025)

13. Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019-2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия [Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 года № 1491]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338827/ (дата обращения: 05.04.2023).

14. Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1492]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_363080/ (дата обращения: 05.04.2023)

15. Об утверждении Правил проведения конкурса на заключение соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368203/ (дата обращения: 16.11.2023).

16. Об утверждении Положения о структуре реестра исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с социальным сертификатом на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере и порядке формирования информации, включаемой в такой реестр, а также Правил исключения исполнителя

государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере из реестра исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с социальным сертификатом на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере [Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2021 года № 183]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_377495/?ysclid=lrup4262jv709962007 (дата обращения: 17.11.2023).

17. Об утверждении Правил формирования в электронном виде социальных сертификатов на получение государственных услуг в социальной сфере, отнесенных к полномочиям федеральных органов исполнительной власти [Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2021 года № 1164]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390341/ (дата обращения: 17.11.2023).

18. Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий [Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2023 года № 1782]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461663/ (дата обращения: 15.05.2024).

19. О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации

[Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59459/?ysclid=lr0uuhucmt625285963 (дата обращения: 12.01.2024).

20. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102311/ (дата обращения: 07.04.2023).

21. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/ (дата обращения: 08.04.2023).

22. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/ (дата обращения: 09.04.2023).

23. Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, в которых вступает в силу Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 года № 2579-р].

- Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный.
- URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364559/ (дата обращения: 20.11.2023).

24. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения [Приказ Минфина России от 24 мая 2022 года № 82н]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418512/ (дата обращения: 20.11.2023).

25. Об утверждении Порядка проведения мониторинга достижения результатов предоставления субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, в том числе бюджетным и автономным учреждениям, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг [Приказ Минфина России от 27 апреля 2024 года № 53н]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480322/ (дата обращения: 16.01.2025).

26. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774 (дата обращения: 16.01.2025).

27. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978 (дата обращения: 16.01.2025).

28. Об утверждении паспорта проекта социального воздействия в сфере образования [Постановление Правительства Республика Саха (Якутия) от 4 июля 2019 года № 150]. – Официальный интернет-портал правовой

информации. – Текст : электронный. – URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/1400202109210003> (дата обращения:
 16.01.2024).

29. О реализации в Приморском крае проекта социального воздействия в сфере социальной защиты населения [Постановление Правительства Приморского края от 18 декабря 2020 года № 1048-пп]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2501202012220038> (дата обращения: 16.01.2024).

30. О реализации в Приморском крае проекта социального воздействия в сфере здравоохранения [Постановление Правительства Приморского края от 18 декабря 2020 года № 1049-пп]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/2501202012220034> (дата обращения: 16.01.2024).

31. Об утверждении паспорта проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания [Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 9 марта 2021 года № 62]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1400202103110009> (дата обращения: 16.01.2024).

32. О реализации в Челябинской области проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания населения [Постановление Правительства Челябинской области от 21 мая 2021 года № 187-П]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400202105270009> (дата обращения: 16.01.2024).

33. О реализации в Костромской области проекта социального воздействия в сфере образования [Постановление Администрации Костромской области от 31 января 2022 года № 27-а]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4400202202010010> (дата обращения: 16.01.2024).

34. О пилотной апробации проекта социального воздействия в сфере здравоохранения «Профилактика ожирения у детей 6 - 9 лет, проживающих в Свердловской области» [Постановление Правительства Свердловской области от 24 марта 2022 года № 187-ПП]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6600202203280002> (дата обращения: 16.01.2024).

35. О реализации в Камчатском крае проекта социального воздействия в сфере образования [Постановление Правительства Камчатского края от 19 мая 2022 года № 247-П]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4100202205190003> (дата обращения: 16.01.2024).

36. О реализации в Хабаровском крае проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания [Постановление Правительства Хабаровского края от 23 мая 2022 года № 255-пр]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2700202205250003> (дата обращения: 16.01.2024).

37. О реализации в Камчатском крае проекта социального воздействия в сфере занятости граждан, которые были привлечены к уголовной ответственности, «Второй шанс» [Постановление Правительства Камчатского края от 30 мая 2022 года № 272-П]. – Официальный

интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4100202205310003> (дата обращения: 16.01.2024).

38. О реализации в Кемеровской области - Кузбассе проекта социального воздействия в сфере социальной защиты населения Кемеровской области - Кузбасса «Обучение и содействие в обеспечении занятости незрячих и слабовидящих людей и их родственников – «Видимые возможности» [Постановление Правительства Кемеровской области - Кузбасса от 3 октября 2023 года № 648]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4200202310060004> (дата обращения: 16.01.2024).

39. Об организации в 2023 - 2025 годах в Республике Башкортостан реализации проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания населения «Организация дневной занятости для инвалидов «Новые возможности» [Постановление Правительства Республики Башкортостан от 12 октября 2023 года № 602]. – Официальный интернет-портал правовой информации. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0200202310180002> (дата обращения: 16.01.2024).

Книги, монографии

40. Абанкина, И.В. Вузы России в условиях реформ: эффект Левиафана / И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Л.М. Филатова. – Саарбрюккен : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. – 156 с. – ISBN 978-3-8443-5963-3.

41. Афанасьев, М.П. Бюджет и бюджетная система : учебник для вузов / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, Н.Н. Шаш ; под редакцией М.П. Афанасьева. – 7-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 770 с. – ISBN 978-5-534-20923-5.

42. Калашников, С.В. Функциональная теория социального государства : монография / С.В. Калашников. – Москва : Экономика, 2003. – 192 с. – 1000 экз. – ISBN 5-282-02276-1.

43. Лавров, А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.) : монография / А.М. Лавров. – Москва : Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. – 832 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-7598-1992-9.

44. Лавров, А.М. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / А.М. Лавров. – Москва : Минфин России, 2007. – 537 с. – ISBN 978-5-9710-0135-5.

45. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – Москва : ИНФРА-М, 1999. – 476 с. – ISBN 5-86225-758-6.

46. Хабаев, С.Г. Бюджетирование, ориентированное на результат, на основе сбалансированной системы показателей (на примере здравоохранения) : монография / С.Г. Хабаев. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – 205 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-16-004408-8.

47. Яковсон, Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов : учебник / Л.И. Яковсон [и др.]. – Москва : Аспект Пресс, 1996. – 369 с. – ISBN 5-7567-0061-7.

Диссертации

48. Балынин, И.В. Повышение качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Балынин Игорь Викторович ; Финансовый университет. – Москва, 2019. – 188 с. – Библиогр.: с. 137-163.

49. Елистратова, Е.Ю. Повышение эффективности расходов бюджетов на общее образование : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Елистратова Елена Юрьевна ; Финансовый университет. – Москва, 2016. – 175 с. – Библиогр.: с. 149-168.

50. Костиков, П.С. Государственный социальный заказ как новый инструмент финансового менеджмента в социальной сфере : специальность 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» : магистерская диссертация / Костиков Павел Сергеевич ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – Москва, 2022. – 120 с. – Библиогр.: с. 85-93.

51. Лозицкая, О.И. Совершенствование финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного образования : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Лозицкая Ольга Игоревна ; Финансовый университет. – Москва, 2014. – 242 с. – Библиогр.: с. 168-195.

Авторефераты диссертаций

52. Бесчастнова, Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Бесчастнова Лилиана Владиславовна ; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2008. – 27 с. – Библиогр.: с. 26. – Место защиты: Саратовская государственная академия права.

53. Абанкина, И.В. Переход на новые механизмы финансирования: экономические аспекты / И.В. Абанкина // Современное дошкольное образование. Теория и практика. – 2011. – № 5. – С. 10-13. – ISSN 2949-5962.

54. Болтинова, О. В. Принцип участия граждан в бюджетном процессе / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 7 (152). – С. 54–61. – ISSN 1994-1471.

55. Васюнина, М.Л. Финансовое обеспечение вузов: анализ проблем и направлений развития / М.Л. Васюнина // Экономический анализ: теория и практика. – 2018. – № 1. – С. 116-130. – ISSN 2311-8725.

56. Горлова, О.С. Финансирование образовательной деятельности вузов: совершенствование правового и методического обеспечения / О.С. Горлова // Финансовая жизнь. – 2017. – № 4. С. 79-82. – ISSN 2218-4708.

57. Гаджиева, А.Г. Инструменты управления бюджетными расходами / А.Г. Гаджиева // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2020. – № 8. – С. 42-44. – ISSN 2413-0257.

58. Герсонская, И.В. Государственная социальная политика на современном этапе развития России / И.В. Герсонская // Социально-экономические явления и процессы. – 2020. – № 2 (109). – С. 5-16. – ISSN 1819-8813.

59. Гуппоев, Т.Б. Государственные социальные услуги: от эволюции теории к практике обеспечения качества / Т.Б. Гуппоев, М.З. Шогенов // Государственная служба. – 2019. – № 4 (120). – С. 75-81. – ISSN 2070-8378.

60. Дорофеев, М.Л. Развитие методологии комплексного анализа эффективности государственной финансово-инвестиционной модели социального обеспечения населения на примере региональных финансов России / М.Л. Дорофеев // Финансы: теория и практика. – 2023. – № 4. – С. 54-65. – ISSN 2587-7089.

61. Елистратова, Е.Ю. Повышение эффективности бюджетных расходов на финансирование общеобразовательных услуг / Е.Ю. Елистратова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2016. – № 1 (25). – С. 176-179. – ISSN 2411-796X.
62. Захарьян, Д.А. Социальное государство: основные этапы развития и современное состояние / Д.А. Захарьян // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. – 2016. – № 3. – С. 649-658. – ISSN 2313-2272.
63. Игнатова, Т.В. Общественные блага и государственные услуги / Т.В. Игнатова, М.Н. Аширова // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. – 2015. – № 2. – С. 7-17. – ISSN 1998-992X.
64. Кашников, Б.Н. Концепция общей справедливости Аристотеля: опыт реконструкции / Б.Н. Кашников // Этическая мысль. – 2001. – № 2. – С. 89–117. – ISSN 2074-4870.
65. Кандрашина, Е.А. Рынок социально значимых услуг: понятие и структура / Е.А. Кандрашина, Ю.В. Коновалова // Экономические науки. – 2008. – № 9 (46). – С. 203-211. – ISSN 2072-0858.
66. Кириченко, В.Н. Рыночная трансформация экономики: теория и опыт / В.Н. Кириченко // Российский экономический журнал. – 2000. – № 11. – С. 34-37. – ISSN 0130-9757.
67. Кларк, Я.Д. Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным (Предложения по проведению административной реформы в Канаде) / Я.Д. Кларк, Г. Суэйн // Экономическая политика. – 2006. – № 3. – С. 103-128. – ISSN 2411-2658.
68. Коровяковский, Д.Г. Правовые аспекты сметно-бюджетного финансирования в современных экономических условиях / Д.Г. Коровяковский // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. – № 2. – С. 15-21. – ISSN 2079-6714.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. Куцури, Г.Н. Развитие механизма финансирования учреждений культуры / Г.Н. Куцури // Вестник университета. – 2020. – №. 7. – С. 145-153. – ISSN 1816-4277.

76. Лавров, А.М. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов / А.М. Лавров, Н.А. Бегчин // Финансы. – 2016. – № 4. – С. 3-12. – ISSN 0869-446X.

77. Малиновская, О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат: мировой и российский контекст О.В. Малиновская, И.П. Скобелева // Финансы и кредит. – 2011. – № 33 (465). – С. 2-11. – ISSN 2071-4688.

78. Милецкий, В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России / В.П. Милецкий // Политические процессы в России в сравнительном измерении. – 1997. – № 1. – С. 82-105. – ISSN 2308-1732.

79. Мищан, Ю.А. Развитие государственного финансового менеджмента / Ю.А. Мищан, И.В. Курьянова // Экономика и управление. – 2015. – № 4. – С. 72-76. – ISSN 1998-1627.

80. Мырзагалиев, А.К. Возможности использования t-критерия Стьюдента для анализа данных медицинских исследований / А.К. Мырзагалиев, И.В. Щербакова // БМИК. – 2014. – № 11. – С. 1275. – ISSN 2224-6150.

81. Ниналалова, Ф.И. Социальные расходы как приоритет бюджетной политики государства / Ф.И. Ниналалова // Финансы и кредит. – 2013. – № 36 (564). – С. 16-21. – ISSN 2071-4688.

82. Подольский, В.А. Развитие социальной политики в СССР: сравнительный анализ с западными практиками / В.А. Подольский // Вестник Поволжского института управления. – 2021. – № 6. – ISSN 1682-2358.

83. Путило, Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления (10 лет спустя) / Н.В. Путило // Журнал российского права. – 2017. – № 8 (248). – С. 81-92. – ISSN 1605-6590.

84. Сажина, М.А. Бюджетная политика государства / М.А. Сажина // Финансы и кредит. – 2005. – № 27 (195). – С. 2-12. – ISSN 2311-8709.

85. Седова, М.Л. Финансирование социального обслуживания в России: новый этап / М.Л. Седова, М.Н. Гилядова // Экономика.Налоги.Право. – 2015. – № 5. – С. 68-74. – ISSN 2619-1474.

86. Соляникова, С.П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики / С.П. Соляникова // Мир новой экономики. – 2021. – № 15 (2). – С. 6-15. – ISSN 2220-6469.

87. Федорова, И.Ю. Российская и зарубежная практика развития моделей финансирования медицинских услуг / И.Ю. Федорова, М.Н. Прокофьев, Н.М. Штейнберг // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – № 4-2 (24). – С. 386-390. – ISSN 2411-796X.

88. Федорова, И.Ю. Совершенствование механизма финансирования системы образования / И.Ю. Федорова, Е.Ю. Елистратова // Финансовый журнал. – 2012. – № 1. – С. 149-158. – ISSN 2075-1990.

89. Хабаев, С.Г. Ориентированное на результат бюджетирование на основе сбалансированной системы показателей / С.Г. Хабаев // Вестник Университета Российской академии образования. – 2010. – № 2. – С. 117-120. – ISSN 2072-5833.

90. Шаванс, Б. Эволюционный путь от социализма / Б. Шаванс // Вопросы экономики. – 1999. – № 6. – С. 4-26. – ISSN 0042-8736.

91. Шаститко, А. Организационные рамки предоставления публичных услуг / А. Шаститко // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 150-157. – ISSN 0042-8736.

92. Шмиголь, Н.С. Современные концептуальные подходы к управлению финансами государственного сектора / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. – 2021. – № 2. – С. 52-55. – ISSN 2218-4708.

Источники на иностранном языке

93. A new tool for scaling impact: How social impact bonds can mobilise private capital to advance social good // Social Finance : сайт. – 2012. – Текст : электронный. – URL: <https://www.socialfinance.org> (дата обращения: 10.12.2023).

94. Cinquini, L. Discovering and Understanding Performance Measurement in a Context of Ambiguity / L. Cinquini, C. Campanale, D. Pianezzi

[et al.] // New York : A Philosophy of Management Accounting, 2017. P. 188-207. – ISBN 9781315680736.

95. Dan, S. NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe / S. Dan, C. Pollitt // Public Management Review. – 2015. – Volume 17. – P. 1305-1332. – ISSN 1471-9037.

96. Delivering Better Services for the Public: How competition and choice can improve public service delivery in the UK // Serco Institute : сайт – 2021. – Текст: электронный. – URL: <https://www.sercoinstitute.com> (дата обращения 15.05.2023).

97. Eggleston, K. Multitasking and Mixed Systems for Provider Payment / K. Eggleston // Journal of Health Economics. – 2005. – Volume 24. – P. 211-223. – ISSN 0167-6296.

98. Goodair, B. Outsourcing health-care services to the private sector and treatable mortality rates in England, 2013-20: an observational study of NHS privatization / B. Goodair, A. Reeves // The Lancet Public Health. – 2022. – Volume 7. – P. 638-646. – ISSN 2468-2667.

99. Gruening, G. Origin and theoretical basis of new public management / G. Gruening // International Public Management Journal. – 2001. – Volume 4. – P. 1-25. – ISSN 1096-7494.

100. Gurgel, G. Pay-for-performance for primary care in Brazil: a comparison with England's Quality Outcomes Framework and lessons for the future / G. Gurgel, S. Kristensen // Health Policy. – 2022. – Volume 128. – P. 62-68. – ISSN 0168-8510.

101. Hood, C. A public management for all seasons? / C. Hood // Public Administration. – 1991. – Volume 69. – P. 3-19. – ISSN 1467-9299.

102. Hyndman, N. The translation and sedimentation of accounting reforms. A comparison of the UK, Austrian and Italian experiences / N. Hyndman, M. Liguori, R.E. Meyer [et al.] // Critical Perspectives on Accounting. – 2014. – Volume 25. – P. 388-408. – ISSN 1045-2354.

103. Kaarboe, O.M. Multitasking, Quality and Pay for Performance / O.M. Kaarboe, L. Siciliani // *Journal of Health Economics*. – 2011. – Volume 20. – P. 225-238. – ISSN 0167-6296.

104. Kure, N. Language Games of Management Accounting – Constructing Illusions or Realities? / N. Kure, H. Norreklit, M. Raffnsoe-Moller // *New York : A Philosophy of Management Accounting*, 2017. – P. 211-224. – ISBN 9781315680736.

105. Locke, E.A. Toward a theory of task motivation and incentives / E.A. Locke // *Organizational Behavior and Human Performance*. – 1968. – Volume 3. – P. 157-189. – ISSN 0030-5073.

106. Morales, J. The construction of the risky individual and vigilant organization: A genealogy of the fraud triangle / J. Morales, J.Y. Gendron, H. Guenin-Paracini // *Accounting, Organizations and Society*. – 2014. – Volume 39. – P. 170-194. – ISSN 0361-3682.

107. Norreklit, H. Theoretical conditions for validity in accounting performance measurement / H. Norreklit, L. Norreklit, F. Mitchell // *Cambridge : Business Performance Measurement*, 2007. – P. 179-217. – ISBN 9780521188760.

108. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler // *New York : Plume*, 1993. – 405 p. – ISBN 0452269423.

109. Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide // *Brookings Institution : official website*. – 2015. – Текст : электронный. – URL: <https://www.brookings.edu> (дата обращения: 10.01.2024).

110. Principles of Budgetary Governance // *The Organisation for Economic Co-operation and Development : official website*. – 2015. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd.org> (дата обращения: 05.11.2023).

111. Rebora, G. A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries / G. Rebora, R. Ruffini, M. Turri // *International Journal of Public Administration*. – 2017. – Volume 40. – P. 770-779. – ISSN 1532-4265.

112. Samuelson, P. The Pure Theory of Public Expenditure. / P. Samuelson // Journal of Political Economy. – 1954. – Volume 56. – P. 496-505. – ISSN 0022-3808.

113. Stiglitz, J.E. The economic role of the state / J.E. Stiglitz // Oxford : Basil Blackwel, 1989. – 128 p. – ISBN 0631171355.

114. Tambulasi, R. All that glisters is not gold: new public management and corruption in Malawi's local governance / R. Tambulasi // Development Southern Africa. – 2009. – Volume 26. – P. 173-188. – ISSN 1470-3637.

Электронные ресурсы

115. Гибкие госуслуги: в чем плюсы законопроекта о социальном заказе // РБК : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст: электронный. – URL: <https://www.rbc.ru> (дата обращения: 25.11.2024).

116. Государственный (муниципальный) социальный заказ на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере // Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2024).

117. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации // Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2023).

118. Итоговый рейтинг регионов РФ – 2023 // РИА-Рейтинг : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст: электронный. – URL: <https://riarating.ru> (дата обращения 15.01.2024).

119. Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации // Министерство финансов Российской

Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2023).

120. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 19.01.2024). – Текст: электронный.

121. Проекты социального воздействия // ВЭБ.РФ : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://вэб.рф> (дата обращения: 18.01.2024).

122. Социальные заказы на оказание услуг в социальной сфере // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://budget.gov.ru/> (дата обращения: 18.01.2024).

123. Территориальные корректирующие коэффициенты к базовым нормативам затрат, применяемые при расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг в целях расчета субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными государственными бюджетными и автономными учреждениями и порядок их применения // Портал информационного взаимодействия с организациями и учреждениями, участниками бюджетного процесса Минобрнауки России : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.cbias.ru> (дата обращения: 07.01.2025).

124. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2023 год // Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2024).

125. Что известно о разрыве в зарплатах бюджетников // ТАСС : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://tass.ru> (дата обращения: 16.01.2025).

Приложение А
(информационное)

**Показатели результативности государственных услуг в социальной сфере,
предусматривающих конкурентный отбор исполнителей услуг**

Таблица А.1 – Показатели результативности государственных услуг в социальной сфере, предусматривающих конкурентный отбор исполнителей услуг

Направление деятельности	Услуга	Показатель объема	Показатель качества	Конечный результат (показатель НП/ГП)	Соответствие результату (БОР)
1	2	3	4	5	6
Социальное обслуживание	Предоставление социального обслуживания в форме на дому (полустационарной форме)	Численность граждан, получивших социальные услуги	Доля получателей социальных услуг, получающих социальные услуги от общего числа получателей социальных услуг, находящихся на социальном обслуживании в организации Доступность получения социальных услуг в организации Количество нарушений санитарного законодательства в отчетном году, выявленных при проведении проверок	Доля граждан старше трудоспособного возраста и инвалидов, получивших социальные услуги в организациях социального обслуживания, от общего числа граждан старше трудоспособного возраста и инвалидов	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	-	-	Повышение качества социальных услуг и эффективности их оказания Удовлетворенность получателей социальных услуг в оказанных социальных услугах Укомплектование организации специалистами, оказывающими социальные услуги	-	-
Санаторно-курортное лечение	Санаторно-курортное лечение	Количество койко-дней	Доля инвалидов, получивших санаторно-курортное лечение, от общего числа пациентов, получивших санаторно-курортное лечение Доля пациентов, получивших санаторно-курортное лечение за отчетный период, от запланированного числа пациентов, нуждающихся в санаторно-курортном лечении Удовлетворенность потребителей в оказанной государственной услуге	Доступность и качество медицинской помощи	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
Оказание паллиативной медицинской помощи	Паллиативная медицинская помощь	Число посещений Случаев лечения Количество койко-дней Количество выездов	Соответствие порядкам оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи Удовлетворенность потребителей в оказанной государственной услуге	Доступность и качество медицинской помощи	Да
Туризм	Услуга по созданию условий в субъекте Российской Федерации для обеспечения отдельных категорий граждан возможностью путешествовать с целью развития туристского потенциала Российской Федерации	Число потребителей туристского продукта	Не применяется	Число туристских поездок	Да
Спортивная подготовка	Реализация дополнительных образовательных программ спортивной подготовки по олимпийским (неолимпийским) видам спорта	Число лиц, прошедших спортивную подготовку на этапе спортивной подготовки	Число лиц, прошедших спортивную подготовку на этапе спортивной подготовки и зачисленных на следующий этап спортивной подготовки по виду спорта	Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом	Частично

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	-	-	Число лиц, прошедших спортивную подготовку, выполнивших требования федерального стандарта спортивной подготовки по соответствующему виду спорта, по результатам реализации дополнительных образовательных программ спортивной подготовки на этапе высшего спортивного мастерства	-	-
Содействие занятости населения	Сопровождение при содействии занятости инвалидов	Численность граждан, охваченных услугой	Доля потребителей услуг, закрепившихся на рабочих местах (сохранение трудовых отношений более 3-х мес. после трудоустройства) от числа трудоустроенных Доля потребителей услуг, трудоустроенных на временную либо на постоянную работу, от общего числа граждан, охваченных услугой	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	Организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования безработных граждан, включая обучение в другой местности	Численность граждан, получивших государственную услугу по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию Численность граждан, приступивших к профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию	Доля граждан, направленных на профессиональное обучение, в численности граждан, признанных в установленном порядке безработными	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Нет
	Социальная адаптация безработных граждан на рынке труда	Численность граждан, получивших государственную услугу по социальной адаптации Доля граждан, получивших государственную услугу, в численности граждан, зарегистрированных в качестве безработных в отчетном периоде Количество консультаций	Выполнение норматива времени по ожиданию оказания услуги и по процедурам внутри услуги Доля граждан, получивших государственную услугу по социальной адаптации, в численности граждан, зарегистрированных в качестве безработных	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	-	-	Доля нашедших работу (доходное занятие) граждан после получения государственной услуги по социальной адаптации Доля нашедших работу граждан после получения государственной услуги Количество жалоб на оказанные услуги Количество повторных обращений по тому же вопросу	-	-
	Содействие гражданам в поиске подходящей работы	Численность граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы	Доля трудоустроенных граждан в численности граждан, обратившихся в целях поиска подходящей работы Соблюдение сроков предоставления государственной услуги	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	Психологическая поддержка безработных граждан	Численность граждан, получивших государственную услугу по психологической поддержке Численность безработных граждан, которым выдано заключение о предоставлении государственной услуги Доля граждан, получивших государственную услугу, в численности граждан, зарегистрированных в качестве безработных в отчетном периоде	Выполнение норматива времени по ожиданию оказания услуги и по процедурам внутри услуги Доля граждан, получивших государственную услугу по психологической поддержке, в численности граждан, зарегистрированных в качестве безработных Доля нашедших работу граждан после получения государственной услуги Количество жалоб на оказанные услуги Количество повторных обращений по тому же вопросу	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Да
-	Содействие началу осуществления предпринимательской деятельности безработных граждан	Численность граждан, получивших государственную услугу по самозанятости	Выполнение норматива времени по ожиданию оказания услуги и по процедурам внутри услуги	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	-	Доля граждан, получивших государственную услугу, в численности граждан, зарегистрированных в качестве безработных в отчетном периоде Доля граждан, получивших государственную услугу, в общей численности безработных граждан	Доля граждан, открывших собственное дело, в общей численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости Доля граждан, получивших государственную услугу по самозанятости, в численности граждан, зарегистрированных в качестве безработных Количество жалоб на оказанные услуги Количество повторных обращений по тому же вопросу	-	-
-	Организация временного трудоустройства	Численность граждан, получивших государственную услугу по временному трудоустройству Численность граждан, приступивших к временным работам	Доля трудоустроенных в общем числе обратившихся в целях поиска подходящей работы граждан рассматриваемой категории	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	-	-	Доля трудоустроенных граждан в общей численности обратившихся указанной категории Количество жалоб на оказанные услуги Количество повторных обращений по тому же вопросу	-	-
-	Организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования	Численность граждан, получивших государственную услугу по профориентации Доля граждан, получивших государственную услугу, в общей численности граждан, обратившихся в целях поиска подходящей работы в периоде Количество консультаций	Не применяются	Уровень безработицы (количество трудоустроившихся)	Нет
Физкультурно-оздоровительные услуги	Физкультурно-оздоровительная услуга по физической подготовке и физическому развитию отдельных категорий граждан по программе «Плавание для всех»	Количество человек, обученных базовым навыкам плавания	Нет	Численность граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом	Да

Продолжение таблицы А.1

1	2	3	4	5	6
-	Оказание физкультурно-оздоровительных услуг	Количество человек	Доля потребителей, удовлетворенных качеством оказания государственной услуги	Численность граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом	Нет
Профилактика социально-значимых заболеваний	Раннее выявление случаев ВИЧ-инфекции и меры по информационной и иной неспецифической профилактике ВИЧ-инфекции среди ключевых и уязвимых в отношении ВИЧ-инфекции групп населения	Количество человеко-часов	Доля лиц с ВИЧ-инфекцией, выявленных в ключевых и уязвимых в отношении ВИЧ-инфекции групп населения, обратившихся за медицинской помощью, от общего числа лиц с ВИЧ-инфекцией, выявленных в ключевых и уязвимых в отношении ВИЧ-инфекции групп населения	Число граждан с ВИЧ-инфекцией, получающих соответствующую медицинскую помощь	Да
Дополнительное образование	Реализация дополнительных общеразвивающих программ	Количество человеко-часов	Нет	Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием	Частично

Источник: составлено автором по данным [122].

Приложение Б
(информационное)

Показатели социальных эффектов в реализуемых проектах социального воздействия

Таблица Б.1 – Показатели социальных эффектов в реализуемых проектах социального воздействия

Сфера реализации	Социальный эффект	Целевые показатели, характеризующие социальный эффект	Начальное значение	Конечное значение
1	2	3	4	5
Образование	Повышение образовательных результатов учащихся в Республике Саха (Якутия)	Индекс социального эффекта, построенный с использованием пофакторного анализа, учитывающий баллы обучающихся по результатам экзаменов	0,129 единиц	0,469 единиц (соответствует повышению результатов на 10% по всем показателям)
	Обеспечение профессионального развития и трудоустройства социальных бенефициаров на предприятиях лесопромышленного комплекса Костромской области	Численность социальных бенефициаров группы I, поступивших на обучение по профильным образовательным программам среднего профессионального или высшего образования для нужд лесопромышленного комплекса; Численность социальных бенефициаров группы II и группы III, трудоустроившихся после получения среднего профессионального или высшего образования по профильным образовательным программам для нужд лесопромышленного комплекса и проработавших на предприятиях лесопромышленного комплекса Костромской области не менее 4 мес. или поступивших после получения среднего профессионального образования по профильным образовательным программам для нужд лесопромышленного комплекса на обучение по профильным образовательным программам высшего образования для нужд лесопромышленного комплекса.	0 человек 0 человек	I этап – 25 человек, II этап – 75 человек I этап – 10 человек, II этап – 30 человек

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
-	Сокращение доли обучающихся, выбывающих из системы образования после 9, 10, 11 классов, не приступивших к реализации образовательно-профессионального маршрута (траектории); увеличение доли выпускников 9 и 11 классов, получивших опыт проектирования образовательно-профессионального маршрута (траектории) и повышении уровня сформированности базовых грамотностей (цифровой, финансовой, правовой)	Индекс социального эффекта, построенный с использованием показателей, отражающих долю учеников, освоивших знания и навыки в сфере цифровых технологий, финансов и права	x	Не менее 1,27x
Занятость населения	Снижение рецидивной преступности бывших осужденных через внедрение инновационных подходов к ресоциализации, их сопровождаемого трудоустройство и закреплению на рабочих местах	Доля социальных бенефициаров, участвующих в проекте и успешно завершивших программу социальной реадaptации, не совершивших административных правонарушений, предусмотренных главами 5–7, 19, 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и соответствующих не менее чем двум из нижеперечисленных критериев, от социальных бенефициаров: наличие постоянного или временного места жительства; наличие документов, необходимых для обращения за услугами в государственные учреждения и иные организации	0% 0% 0%	Не менее 51% Не менее 50% Не менее 39%

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
-	-	прохождение обучения по программе профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации; восстановление и поддержание контактов с ближайшим социальным окружением (родительская семья, собственная семья, дети) Доля трудоустроенных социальных бенефициаров от социальных бенефициаров, успешно завершивших программу социальной реадaptации Доля трудоустроенных социальных бенефициаров, осуществляющих трудовую деятельность в течение не менее 6 месяцев, от общего числа трудоустроенных социальных бенефициаров проекта, успешно завершивших программу социальной реадaptации	-	-
Здравоохранение	Стабилизация или снижение на дату завершения Проекта показателей SDS'ИМТ не менее чем у 400 социальных бенефициаров группы 1, что в долгосрочной перспективе приведет к предотвращению развития у них коморбидной патологии Рост выявляемости детей с ИМТ и оказание им своевременной медицинской помощи путем ранних профилактических вмешательств, направленных на коррекцию массы тела, формирование привычек к	Стабилизация или снижение на дату завершения Проекта показателей SDS ИМТ у социальных бенефициаров группы 1	0	Не менее 400
		Число социальных бенефициаров группы 1, находящихся в программе по снижению веса Проекта 1 год и более, на дату завершения Проекта	0	Не менее 500
		Количество социальных бенефициаров группы 2 с установленным диагнозом ИМТ или ожирение, выявленных в рамках скрининговой программы с использованием стандартов Всемирной организации здравоохранения (или с использованием программного обеспечения антропометрического калькулятора «Antro+») в рамках реализации Проекта, на дату завершения Проекта	0	Не менее 400

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
-	долгосрочному управлению массой тела, на дату завершения Проекта по сравнению с 2021 годом	-	-	-
	Увеличение численности граждан, участвующих в систематической оценке состояния их здоровья	Доля граждан, предоставивших информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство, в общей численности граждан из группы социальных бенефициаров	0%	65%
	Увеличение численности граждан, получающих лекарственные препараты с доставкой к месту их фактического проживания	Доля рецептов, по которым осуществлены доставки лекарственных средств гражданам, из общей численности выданных медицинскими организациями рецептов для доставки гражданам из группы социальных бенефициаров, за исключением возвращенных рецептов в медицинскую организацию по причине отсутствия лекарственных препаратов в аптеке	0%	90%
	Повышение информированности медицинских организаций о состоянии здоровья указанных граждан	Доля граждан, передавших сведения о состоянии здоровья организатору проекта для последующего представления в медицинскую организацию, выдавшую рецепты на лекарственные препараты, в общей численности граждан из группы социальных бенефициаров	0%	90%
Социальная защита	Адаптация инвалидов Хабаровского края к условиям проживания малыми группами в отдельных жилых помещениях и при индивидуальном проживании на дому с ориентацией на развитие их самостоятельности и	Численность инвалидов Хабаровского края, получивших социальное обслуживание в полустационарной форме, перешедших на сопровождаемое проживание в отдельные жилые помещения в малых групповых формах с периодическим и/или регулярным сопровождением по месту проживания	0 человек	12 человек
		Численность инвалидов Хабаровского края, признанных нуждающимися в социальном обслуживании в полустационарной форме, проживающие на дому совместно (под присмотром) с родственниками либо законными	0 человек	18 человек

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
-	самореализации, в том числе через вовлечение в трудовую деятельность, без необходимости обслуживания в стационарной форме	представителями и находящиеся под риском попадания в стационарные организации, получающих регулярное или периодическое сопровождение Численность социальных бенефициаров, которые, начиная с 2023 года, получают дневную сопровождаемую трудовую занятость, в объеме не менее 500 часов каждый и/или не менее 150 рабочих дней в году, с периодическим и/или регулярным сопровождением по месту дневной занятости Численность неработающих граждан из близкого окружения социальных бенефициаров, (родственники, законные представители), проживающих на территории Хабаровского края, и осуществляющих уход за инвалидами группы 2, трудоустроенных в рамках реализации проекта	0 человек 0 человек	30 человек Не менее 8 человек
Социальная защита	Адаптация инвалидов Хабаровского края к условиям проживания малыми группами в отдельных жилых помещениях и при индивидуальном проживании на дому с ориентацией на развитие их самостоятельности и самореализации, в том числе через вовлечение в трудовую деятельность, без необходимости обслуживания в стационарной форме	Численность инвалидов Хабаровского края, получивших социальное обслуживание в полустационарной форме, перешедших на сопровождаемое проживание в отдельные жилые помещения в малых групповых формах с периодическим и/или регулярным сопровождением по месту проживания Численность инвалидов Хабаровского края, признанных нуждающимися в социальном обслуживании в полустационарной форме, проживающие на дому совместно (под присмотром) с родственниками либо законными представителями и находящиеся под риском попадания в стационарные организации, получающих регулярное или периодическое сопровождение Численность социальных бенефициаров, которые, начиная с 2023 года, получают дневную сопровождаемую трудовую занятость, в объеме не менее 500 часов каждый и/или не менее 150 рабочих дней в году, с периодическим	0 человек 0 человек 0 человек 0 человек	12 человек 18 человек 30 человек

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
	-	и/или регулярным сопровождением по месту дневной занятости Численность неработающих граждан из близкого окружения социальных бенефициаров, (родственники, законные представители), проживающих на территории Хабаровского края, и осуществляющих уход за инвалидами группы 2, трудоустроенных в рамках реализации проекта	0 человек	Не менее 8 человек
-	Обеспечение проживания инвалидов малыми группами в отдельных жилых помещениях (в домашних условиях) и (или) при индивидуальном сопровождении на дому без необходимости обслуживания в стационарных учреждениях социального обслуживания.	Численность участников проекта из числа инвалидов, достигших возраста 18 лет и старше, проживающих на территории Челябинской области, до участия в проекте получивших социальное обслуживание в стационарной форме, перешедших на самостоятельное проживание с периодическим сопровождением в форме предоставления социальных услуг по месту проживания (на дому)	0 человек	Не менее 5 человек
		Численность участников проекта из числа инвалидов, достигших возраста 18 лет и старше, проживающих на территории Челябинской области, признанных нуждающимися в социальном обслуживании в стационарной форме, до участия в проекте никогда не получавших социальное обслуживание в стационарной форме, проживающих на дому (по месту жительства) , продолжающих проживание в семье или самостоятельное проживание с регулярным и (или) периодическим сопровождением в форме предоставления социальных услуг по месту проживания (на дому)	0 человек	Не менее 5 человек
		Доля социальных бенефициаров, подтвердивших положительные изменения их состояния и (или) жизненных условий в результате реализации проекта.	0%	Не менее 80%
		Доля социальных бенефициаров, получивших трудовой опыт (социально-трудовую реабилитацию) в объеме не	0%	Не менее 75%

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
-	-	менее 400 часов каждый, в том числе в специальных мастерских, за время участия в проекте	-	-
-	Адаптация инвалидов к условиям сопровождаемого проживания в отдельных жилых помещениях и при индивидуальном проживании на дому с ориентацией на развитие их самостоятельности и самореализации без необходимости обслуживания в стационарной форме (в стационарной организации социального обслуживания)	Численность инвалидов из получивших социальное обслуживание в стационарной форме (в стационарной организации социального обслуживания), перешедших на постоянное сопровождаемое проживание в отдельных жилых помещениях в групповой форме	0 человек	12 человек
		Численность инвалидов, получивших социальное обслуживание в стационарной форме (в стационарной организации социального обслуживания), перешедших на самостоятельное проживание с регулярным (или) периодическим сопровождением	0 человек	2 человека
		Численность инвалидов, признанных нуждающимися в социальном обслуживании в стационарной форме, и никогда не получивших социальное обслуживание в стационарной форме (в стационарной организации социального обслуживания), получающих сопровождаемое проживание на дому (по месту жительства)	0 человек	18 человек
		Численность инвалидов, подтвердивших положительные изменения их состояния и (или) жизненных условий (удовлетворенность) в результате реализации проекта	0%	Не менее 80%
	Повышение качества жизни социальных бенефициаров в части профессиональной самореализации путем содействия в получении ими необходимых знаний, умений и навыков	Численность социальных бенефициаров группы 1, которые в рамках реализации проекта завершили обучение и (или) получили профессиональный опыт не менее 60 часов (на основании срочного трудового договора или гражданско-правового договора).	0%	Не менее 35%
		Численность социальных бенефициаров группы 1 (2), которые в рамках реализации проекта выполнили одно из условий: зарегистрировались в качестве индивидуальных предпринимателей или встали на учет в качестве	0%	Не менее 20% бенефициаров группы 1

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
	-	налогоплательщиков налога на профессиональный доход и получили в одном из указанных статусов денежный доход не ниже 0,5 минимального размера оплаты труда ежемесячно в течение не менее 3 месяцев; трудоустроились или перевелись с рынка неквалифицированного труда на рынок квалифицированного труда и проработали не менее 6 месяцев с денежным доходом не ниже 0,5 минимального размера оплаты труда ежемесячно	-	Не менее 40% бенефициаров группы 2
-	Увеличение числа трудоустроенных на открытом рынке труда инвалидов с психическими расстройствами и расстройствами поведения;	Численность социальных бенефициаров группы 1, прошедших социально-трудовую реабилитацию в объеме не менее 1000 часов каждый за пределами стационарных организаций социального обслуживания, в том числе в специально созданных интеграционных трудовых мастерских	0 человек	Не менее 10 человек
	Вовлечение в трудовую деятельность родственников инвалидов с психическими расстройствами и расстройствами поведения, осуществляющих за ними уход	Численность социальных бенефициаров группы 2, прошедших социально-трудовую реабилитацию в объеме не менее 1000 часов каждый, в том числе в специально созданных интеграционных трудовых мастерских	0 человек	Не менее 36 человек
	Повышение самостоятельности и перспективы самореализации без необходимости стационарной формы социального обслуживания инвалидов, имеющих	Численность социальных бенефициаров группы 1 и группы 2, трудоустроенных на открытом рынке труда за время реализации проекта	0 человек	Не менее 5 человек
		Численность социальных бенефициаров группы 1, проживающих за пределами стационарных организаций социального обслуживания (стационарозамещающие технологии, в том числе сопровождаемое проживание в индивидуальной или групповой форме) не менее 6 месяцев. Доля социальных бенефициаров группы 3, вовлеченных в трудовую деятельность (вступивших в трудовые отношения	0 человек 0%	Не менее 4 человек Не менее 30% от общей бенефициаров из группы 3

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
-	психические расстройства и расстройства поведения	или оформленных как самозанятые) и осуществляющих ее не менее 3 месяцев за время участия в ПСВ	-	-
-	Повышение осведомленности малоимущих семей с детьми о возможностях получения государственной социальной помощи на основании социального контракта, в том числе семей, которым может быть оказана такая помощь, выявленных в рамках реализации проекта Увеличение количества малоимущих семей с детьми из числа социальных бенефициаров, заключивших	Численность малоимущих семей с детьми, соответствующих критериям получения государственной социальной помощи на основании социального контракта, выявленных в рамках проекта и проинформированных о возможностях данного вида социальной помощи Количество малоимущих семей с детьми из числа социальных бенефициаров, заключивших социальный контракт	0 0	Не менее 100 малоимущих семей с детьми Не менее 270 малоимущих семей с детьми

Источник: составлено автором на основании [28-39].

Приложение В
(информационное)

Перечень субъектов Российской Федерации, применяющих государственный социальный заказ и проект социального воздействия

Таблица В.1 – Перечень субъектов Российской Федерации, применяющих государственный социальный заказ и проект социального воздействия

Этап отбора	Наименование субъектов Российской Федерации
Соответствие критерию «а»	Алтайский край, Красноярский край, Ставропольский край, Белгородская область, Воронежская область, Калининградская область, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Пермский край, Вологодская область, Костромская область, Курская область, Псковская область, Сахалинская область, Ульяновская область, Ленинградская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Саратовская область, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Удмуртская Республика, Калужская область, Свердловская область, Кемеровская область - Кузбасс Всего – 40 регионов
Соответствие критериям «а» и «б»	Алтайский край, Красноярский край, Ставропольский край, Белгородская область, Воронежская область, Калининградская область, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Пермский край, Вологодская область, Костромская область, Курская область, Псковская область, Сахалинская область, Ульяновская область, Ленинградская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Приморский край Всего – 31 регион
Соответствие критериям «а», «б» и «в»	Красноярский край, Белгородская область, Калининградская область, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Пермский край, Костромская область, Курская область, Псковская область, Сахалинская область, Ульяновская область, Ямало-Ненецкий автономный округ Всего – 23 региона

Источник: составлено автором по данным [23; 121; 122].

Приложение Г
(информационное)

**Группировка субъектов Российской Федерации в зависимости от применения
государственного социального заказа и проекта социального воздействия**

Таблица Г.1 – Группировка субъектов Российской Федерации в зависимости от применения государственного социального заказа и проекта социального воздействия

Регионы, применяющие инструменты	Регионы, не применяющие инструменты (полный перечень)	Регионы, не применяющие инструменты (сокращенный перечень)
1	2	3
Красноярский край	Иркутская область, Амурская область	Амурская область
Белгородская область	Липецкая область	Липецкая область
Калининградская область	Нижегородская область, Тульская область	Нижегородская область
Московская область	Республика Татарстан (Татарстан), Иркутская область, Липецкая область, Свердловская область	Иркутская область
Новгородская область	Владимирская область, Нижегородская область, Тульская область	Владимирская область
Новосибирская область	Нижегородская область, Тульская область	Тульская область
Оренбургская область	Астраханская область	Астраханская область
Самарская область	Свердловская область	Свердловская область
Тюменская область	Республика Татарстан (Татарстан), Иркутская область, Кемеровская область – Кузбасс, Липецкая область, Мурманская область, Свердловская область	Кемеровская область – Кузбасс
Челябинская область	Краснодарский край, Нижегородская область, Тульская область, Ростовская область	Краснодарский край
Ярославская область	Краснодарский край, Астраханская область, Владимирская область, Нижегородская область, Ростовская область, Рязанская область, Тверская область, Тульская область	Рязанская область
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Мурманская область	Мурманская область
Республика Адыгея	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия
Республика Башкортостан	Владимирская область, Волгоградская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Смоленская область, Тверская область	Орловская область

Продолжение таблицы Г.1

1	2	3
Чувашская Республика - Чувашия	Республика Мордовия, Ивановская область, Курганская область, Республика Крым	Республика Мордовия
Пермский край	Краснодарский край, Астраханская область, Владимирская область, Иркутская область, Кемеровская область – Кузбасс, Липецкая область, Нижегородская область, Ростовская область, Рязанская область, Свердловская область, Томская область, Тульская область	Томская область
Костромская область	Республика Калмыкия, Брянская область, Кировская область, Пензенская область	Брянская область
Курская область	Краснодарский край, Владимирская область, Иркутская область, Кемеровская область – Кузбасс, Липецкая область, Нижегородская область, Омская область, Орловская область, Ростовская область, Рязанская область, Свердловская область, Смоленская область, Тверская область, Томская область, Тульская область	Омская область
Псковская область	Республика Марий Эл, Кировская область, Курганская область	Республика Марий Эл
Сахалинская область	Республика Коми, Мурманская область	Республика Коми
Ульяновская область	Волгоградская область	Волгоградская область
Ямало-Ненецкий автономный округ	Республика Коми, Республика Хакасия	Республика Хакасия

Источник: составлено автором.

Приложение Д
(информационное)

**Рейтинг социального-экономического развития анализируемых
субъектов Российской Федерации**

Таблица Д.1 – Рейтинг социального-экономического развития анализируемых субъектов Российской Федерации на 2023 год

Наименование региона (выборка 1)	Рейтинговое значение (X)	Наименование региона (выборка 2)	Рейтинговое значение (Y)
Красноярский край	55,927	Амурская область	41,745
Белгородская область	58,830	Липецкая область	54,043
Калининградская область	47,791	Нижегородская область	61,745
Московская область	74,302	Иркутская область	48,432
Новгородская область	47,929	Владимирская область	52,083
Новосибирская область	56,596	Тульская область	58,936
Оренбургская область	49,482	Астраханская область	41,743
Самарская область	60,755	Свердловская область	61,681
Тюменская область	59,876	Кемеровская область – Кузбасс	48,798
Челябинская область	53,791	Ростовская область	60,935
Ярославская область	53,670	Рязанская область	54,521
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	65,030	Мурманская область	55,238
Республика Адыгея	44,630	Республика Калмыкия	31,251
Республика Башкортостан	59,885	Орловская область	47,029
Чувашская Республика	50,243	Республика Мордовия	47,169
Пермский край	55,777	Томская область	50,510
Костромская область	41,306	Брянская область	47,264
Курская область	52,059	Омская область	51,376
Псковская область	40,328	Республика Марий Эл	44,444
Сахалинская область	54,808	Республика Коми	45,265
Ульяновская область	52,861	Волгоградская область	52,939
Ямало-Ненецкий автономный округ	61,378	Республика Хакасия	33,265

Источник: составлено автором по данным [118].

Приложение Е
(информационное)

Значения корректирующих коэффициентов в сфере высшего образования

Таблица Е.1 – Значения корректирующих коэффициентов, учитывающих средний уровень заработной платы в регионе, в сфере высшего образования на 2025 год

Наименование региона	Корректирующий коэффициент
1	2
Алтайский край	1,061
Амурская область	1,789
Архангельская область	1,859
Астраханская область	1,328
Белгородская область	1,359
Брянская область	1,128
Владимирская область	1,28
Волгоградская область	1,244
Вологодская область	1,49
Воронежская область	1,282
Москва	3,258
Санкт-Петербург	2,442
Севастополь	1,278
Еврейская автономная область	1,654
Забайкальский край	1,638
Ивановская область	1,049
Иркутская область	1,908
Кабардино-Балкарская Республика	1
Калининградская область	1,421
Калужская область	1,593
Камчатский край	3,032
Карачаево-Черкесская Республика	1,03
Кемеровская область - Кузбасс	1,562
Кировская область	1,16
Костромская область	1,166
Краснодарский край	1,395
Красноярский край	2,192
Курганская область	1,18
Курская область	1,247
Ленинградская область	1,834
Липецкая область	1,304
Магаданская область	3,475
Московская область	2,169
Мурманская область	2,48
Ненецкий автономный округ	3,983
Нижегородская область	1,41
Новгородская область	1,34
Новосибирская область	1,508
Омская область	1,362
Оренбургская область	1,303

Продолжение таблицы Е.1

1	2
Орловская область	1,177
Пензенская область	1,216
Пермский край	1,465
Приморский край	1,722
Псковская область	1,152
Республика Адыгея	1,152
Республика Алтай	1,229
Республика Башкортостан	1,435
Республика Бурятия	1,451
Республика Дагестан	1,009
Республика Ингушетия	1,008
Республика Калмыкия	1,053
Республика Карелия	1,635
Республика Коми	2,144
Республика Крым	1,19
Республика Марий Эл	1,162
Республика Мордовия	1,112
Республика Саха (Якутия)	2,938
Республика Северная Осетия - Алания	1,047
Республика Татарстан (Татарстан)	1,504
Республика Тыва	1,492
Республика Хакасия	1,533
Ростовская область	1,303
Рязанская область	1,329
Самарская область	1,409
Саратовская область	1,122
Сахалинская область	3,135
Свердловская область	1,641
Смоленская область	1,247
Ставропольский край	1,156
Тамбовская область	1,137
Тверская область	1,279
Томская область	1,726
Тульская область	1,423
Тюменская область	1,972
Удмуртская Республика	1,349
Ульяновская область	1,173
Хабаровский край	2,027
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	3,018
Челябинская область	1,455
Чеченская Республика	1,082
Чувашская Республика - Чувашия	1,144
Чукотский автономный округ	4,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	4,234
Ярославская область	1,394

Источник: составлено автором по данным [123].