

Жмуркина Анастасия Дмитриевна

магистрант

Научный руководитель

Землин Александр Игоревич

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р юрид. наук,

профессор, заведующий кафедрой

ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет»

г. Москва

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

***Аннотация:** в статье исследуется государственное задание как инструмент управления бюджетными расходами в условиях реформирования бюджетного сектора. Основное внимание уделено его роли в обеспечении прозрачности распределения средств и ориентации учреждений на достижение конкретных результатов.*

Проанализирована нормативно-правовая база формирования и исполнения государственного задания (Бюджетный кодекс РФ, постановления Правительства, ведомственные акты). Изучены три метода расчета нормативных затрат (нормативный, структурный, экспертный) и проведена их сравнительная характеристика применительно к образованию, здравоохранению и культуре с учетом отраслевой специфики.

Выявлены основные недостатки действующей практики. Применение усредненных нормативов нередко приводит к дисбалансу: одни учреждения испытывают дефицит средств, другие располагают избыточными ресурсами. Система показателей результативности преимущественно ориентирована на количественные индикаторы и не всегда отражает реальное качество услуг.

Кроме того, отсутствие связи между результатами работы и объемом последующего финансирования снижает мотивацию учреждений к повышению эффективности.

Предложены меры по совершенствованию механизма государственного задания: дифференциация нормативов с учетом территориальных и инфраструктурных особенностей; включение в систему оценки качественных и клиентских метрик (в т. ч. данных опросов и статистики обращений); внедрение цифровых инструментов мониторинга; формирование стимулов к рациональному использованию ресурсов при сохранении качества услуг. Практическая значимость мер заключается в повышении обоснованности распределения бюджетных средств и улучшении качества государственных услуг. Реализация предложенных подходов способна оказать существенное влияние на результативность работы учреждений и укрепить доверие граждан к системе государственного обслуживания.

Ключевые слова: *государственное задание, бюджетное учреждение, нормативные затраты, бюджетирование, ориентированное на результат, субсидия, оценка эффективности.*

Итогом бюджетной реформы после принятия Федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ стал переход бюджетных учреждений со сметного финансирования на субсидии под государственное задание. Вместо финансирования содержания учреждений средства стали выделять за конкретные результаты – оказанные услуги и выполненные работы.

Сегодня государственное задание выступает связующим звеном между объемом бюджетных ассигнований и ожидаемыми результатами деятельности учреждений. Его задача не просто фиксировать плановые показатели, а создавать реальные стимулы для грамотного расходования средств и роста качества услуг.

Актуальность работы обусловлена необходимостью повышения эффективности управления бюджетными средствами в рамках механизма государствен-

ного задания. Несмотря на то, что проведенная реформа направлена на результативность и прозрачность расходования финансов, на практике сохраняется ряд проблем.

Цель этой статьи – проанализировать, как сегодня устроен механизм формирования государственного задания, какие «узкие места» мешают ему работать на полную мощность и какие изменения способны сделать его по-настоящему эффективным инструментом управления расходами.

Теоретико-методологические основы исследования государственного задания.

Методологическая основа исследования включает системный, статистический, экономический, правовой, сравнительно-правовой, логический, диалектический и формально-юридический методы, позволяющие комплексно изучить механизм формирования государственного задания и его роль в повышении эффективности бюджетных расходов.

В рамках работы был проведен анализ нормативно-правовой базы, регламентирующий порядок формирования и исполнения государственного задания, включения основные положения Бюджетный кодекс Российской Федерации [1], Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2], приказ Минфина России от 31 августа 2018 г. №186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» [3], приказ Минфина России от 21 июля 2011 г. №86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, её размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта» [4], Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 №640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» [5].

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации: «государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)». Его формирует учредитель для каждого подведомственного учреждения, опираясь на утвержденный ведомственный перечень услуг. При этом учреждение не вправе отказаться от задания, так как оно становится обязательной основой его работы.

Финансовое обеспечение государственного задания.

Финансовое обеспечение задания происходит за счет субсидий из соответствующего бюджета. Их объем рассчитывают на базе нормативных затрат на оказание услуг или выполнение работ. Данный порядок закреплен в постановлении Правительства РФ от 26 июня 2015 г. №640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

В основе расчета лежит детализация расходов по группам затрат, что теоретически должно обеспечивать прозрачность и обоснованность сумм.

Финансовый контроль – не формальность, а инструмент обеспечения целевого и эффективного использования бюджетных средств. Для его результативности необходимы четкое определение сущности, выстроенная классификация и отлаженные организационные механизмы. Без этого контрольные процедуры остаются фрагментарными и не дают системного эффекта [8, с. 174].

Проблема особенно остро проявляется в рамках механизма государственного задания, если система ответственности фактически не работает. У учреждений объективно снижается мотивация неукоснительно соблюдать установленные параметры задания. Как следствие, возрастают риски как нецелевого, так и неэффективного использования бюджетных ресурсов.

Действующие методики оценки нередко строятся на упрощенных подходах, а критерии результативности оказываются недостаточно четкими. Такая конструкция системы контроля позволяет маскировать реальные отклонения [6 с. 592].

Формальное выполнение отдельных показателей создает видимость эффективности, скрывая реальные проблемы, из-за чего контроль утрачивает действенность и прозрачность.

Государственное задание изначально задумывалось как инструмент увязки финансирования с результатами: деньги должны выделяться за услуги, а не на содержание учреждений.

Одна из ключевых проблем – отрыв государственного задания от реальных потребностей: проекты подгоняют под утвержденные лимиты, а не под объективную потребность в услугах. Планово-экономический отдел берет расходы прошлых лет, корректирует на инфляцию и рассчитывает нормативы. Учредитель согласовывает их, поскольку они вписываются в лимиты.

В итоге отправной точкой становится не научно обоснованная потребность в услугах и не технологические нормы, а исторически сложившийся объем финансирования [12, с. 194].

Для преодоления этой проблемы необходимо отказаться от «исторического» метода расчета и перейти к формированию нормативных затрат на базе объективных натуральных норм. В качестве базы для расчетов должны использоваться:

- межгосударственные и национальные стандарты;
- строительные нормы и правила;
- санитарные и иные обязательные нормы;
- отраслевые регламенты выполнения работ и оказания услуг.

Такой подход обеспечит прозрачность и сопоставимость расчетов, а также позволит увязать объемы финансирования с реальными потребностями в услугах.

Еще одна проблема – несовершенство оценки выполнения задания. Сопоставление плановых и фактических показателей, особенно с использованием

усредненных метрик, искажает реальность: перевыполнение по одному параметру маскирует провалы по другим, создавая иллюзию успеха и скрывая проблемные зоны.

В связи с этим целесообразно внедрить дифференцированную систему оценки, включающую несколько взаимосвязанных направлений:

- оценка выполнения плановых объемов оказания услуг;
- оценка качества оказания услуг (включая удовлетворенность потребителей, соответствие стандартам);
- оценка результативности: достижения конечных социально значимых эффектов;
- оценка полноты использования бюджетных средств;
- оценка экономической эффективности: соотношения затраченных ресурсов и полученных результатов.

Особую роль в финансовом контроле выполняют методы планирования бюджетных расходов. Именно они позволяют обеспечить достоверность данных и объективность оценки, проводимой в организации.

Еще одна проблема – низкая мотивационная функция государственного задания. Предполагалось, что увязка субсидии с результатами будет стимулировать экономию и качество, но на деле прямой зависимости между итогами работы и будущим финансированием нет. Сэкономленные средства не остаются у учреждения для развития.

При этом у многих учреждений есть доходы от приносящей доход деятельности – это дополнительно снижает заинтересованность в оптимизации бюджетных расходов. Без четкой связки «результат – ресурсы» стимулы к повышению эффективности не возникают: у учреждений просто нет экономического интереса сокращать издержки или улучшать качество услуг за счет бюджетных средств [7, с. 46–51].

Для решения проблемы необходимо законодательно закрепить механизм корректировки субсидии по итогам выполнения задания, выстроив четкую связь между результатами и будущим финансированием. Учреждения, экономящие

средства без потери качества, должны направлять часть экономии на развитие; для не выполняющих план – предусматривать снижение субсидии или дополнительные требования.

Кроме того, требуется цифровизация всех этапов формирования и контроля государственного заданий. Автоматизация стандартизирует расчеты, обеспечит прозрачность, сохранность данных и оперативное выявление отклонений.

В условиях цифровизации экономики особую значимость приобретает интеграция контрольных процедур в единую информационную среду, что упрощает взаимодействие между учредителями и учреждениями, а также повышает управляемость бюджетных расходов.

В 15 регионах Российской Федерации, в рамках пилотного внедрения цифровых инструментов мониторинга, был введен «Электронный бюджет» для ускорения процессов при согласовании государственного задания. Данные инструменты позволили сократить сроки согласования государственного задания в среднем на 30% и снизить долю корректировок после утверждения с 22% до 9%, подтверждая потенциал цифровизации для повышения прозрачности и управляемости бюджетных расходов.

Проведенный анализ показал, что механизм государственного задания, несмотря на концептуальную обоснованность, на практике реализует свой потенциал не в полной мере. Одна из причин – недостаточная проработанность правового регулирования ответственности за нарушения при расходовании бюджетных средств, что снижает мотивацию учреждений соблюдать параметры задания.

Решение проблем требует системного анализа теоретических основ и действующих норм с последующей легализацией выработанных принципов в законодательстве. Необходим комплексный подход: переход к планированию на базе натуральных норм, внедрение многокритериальной оценки, цифровизация процессов и законодательное закрепление зависимости финансирования от результатов. Только тогда государственное задание перестанет быть формальностью и станет инструментом управления эффективностью.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 26.06.2026) // СПС «Консультант Плюс».

2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант Плюс».

3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 31 августа 2018 г. №186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // СПС «Консультант Плюс».

4. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2011 г. №86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, её размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта» // СПС «Консультант Плюс».

5. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 №640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

6. Актуальные проблемы правового регулирования и организации контрольно-надзорной деятельности: учебник / С.Н. Артамонова, Е.В. Гоц, Ю.Г. Едигарева [и др.]. – М.: КноРус. 2023. – 592 с. EDN ZFMLLM

7. Бондаренко Н.Л. Фискальное регулирование и фискальное право: проблемы идентификации и институционализации / Н.Л. Бондаренко, Ю.Г. Конаневич, Е.Н. Гладкая // Право.by. – 2022. – №1. – С. 46–51. EDN OGDKWH

8. Землин А.И. Актуальные проблемы правового регулирования финансового контроля за бюджетными расходами на развитие транспортной системы Российской Федерации: монография / А.И. Землин, О.М. Землина, И.П. Назарчук; под ред. А.И. Землина. – М.: Русайнс, 2025. – 174 с.

9. Липунов В.И. Искусственный интеллект и тренды цифровизации: технологический прорыв как вызов праву / В.И. Липунов // Искусственный интеллект и

тренды цифровизации: техногенный прорыв как вызов праву: материалы Третьего Международного транспортно-правового форума (Москва, 10–11 февраля 2021 года). – М.: Российский университет транспорта. 2021. С. 241–249. EDN PBDDMP

10. Митячкина Е.С. К вопросу о нарушениях требований законодательства по вопросам заключения сделок, заключенных корпорациями / Е.С. Митячкина, Н.В. Куркина // Современное состояние и перспективы развития науки и образования: проблемы и решения: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции (Анапа, 7 марта 2022 года). – Анапа: «Научно-исследовательский центр экономических и социальных процессов» в Южном Федеральном округе. 2022. С. 14–18. EDN XFAVIY

11. Основы права (с практикумом): учебник / А.И. Землин, И.В. Мишуткин, А.А. Агешин [и др.]; под общ. ред. А.И. Землина. – М.: КноРус, 2024. – 373 с.

12. Финансово-правовые основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / И.В. Мишуткин, А.И. Землин, О.М. Землина, Н.П. Ольховская. – М.: Юрайт, 2022. – 194 с. EDN DTUNKH