

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-5-129-134  
УДК 338.5(045)

# Социальный заказ как финансово-экономический инструмент регулирования вопросов занятости и трудовой миграции в Российской Федерации

И.Ю. Федорова

Финансовый университет, Москва, Россия  
<https://orcid.org/0000-0002-2967-117x>

## АННОТАЦИЯ

Совершенствование финансово-экономического механизма в регулировании экономических процессов при реализации государственных проектов и программ является для Российской Федерации одним из наиболее актуальных вопросов. В этом направлении для государства важно в равной мере обеспечить граждан востребованными социально значимыми услугами, создать возможности для широкого доступа на рынок конкурентных услуг всех заинтересованных государственных и негосударственных организаций и обустроить новые рабочие места. Для решения этих задач государством последовательно разрабатываются и принимаются законодательные акты, регламентирующие процесс их практической реализации на всех уровнях власти, создается возможность проведения самостоятельной региональной и муниципальной политики в сфере занятости населения, упорядоченного привлечения и регулирования миграционных процессов. В статье рассматриваются новые, наиболее актуальные подходы, механизмы и инструменты, использование которых дает возможность решить задачи, поставленные органами власти до 2024 г. Сформулированные выводы отражают возможность достижения конкретных результатов с учетом решаемых задач в сфере реализации социального заказа, регулирования занятости населения и трудовой миграции на региональном и муниципальном уровнях.

**Ключевые слова:** институциональная роль государства; инклюзия; социально-экономическое развитие; государственные проекты и программы; социально значимые услуги; социальный заказ

**Для цитирования:** Фёдорова И.Ю. Социальный заказ как финансово-экономический инструмент регулирования вопросов занятости и трудовой миграции в Российской Федерации. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;11(5):129-134. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-5-129-134

ORIGINAL PAPER

# Social Order as a Financial and Economical Instrument for Regulating Employment and Labour Migration in the Russian Federation

I. Yu. Fedorova

Financial University, Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0002-2967-117x>

## ABSTRACT

The improvement of the financial and economic mechanism and instruments for implementing state projects and programs is one of the most pressing issues for the Russian Federation in the regulation of economic processes. In this area, the most important thing for the state is the issue of providing citizens equally with socially significant services in demand and creating opportunities for broad access to the market of competitive services for all interested state and non-governmental organisations of various organisational and legal forms, and the possibility of creating new jobs as well. The state solving these problems is consistently developing and adopting legislative acts that regulate the process of practical implementation at all levels of government's hierarchy, creating an opportunity for an independent regional and municipal policy in the field of employment, orderly attraction and regulation of migration processes. The article discusses new, most relevant approaches and considers the mechanism and tools, which make it possible to solve the tasks set by the authorities until 2024. The conclusions the author has drawn reflect the possibility of achieving concrete results, considering the tasks to be solved in the area of implementing the social order, regulating the employment of the population and labour migration at the regional and municipal levels.

**Keywords:** institutional role of the state; inclusion; socio-economic development; state projects and programs; socially significant services; social order

**For citation:** Fedorova I. Yu. Social order as a financial and economical instrument for regulating employment and labour migration in the Russian Federation. *Gumanitarnye Nauki. Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;11(5):129-134. (In Russ.). DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-5-129-134

**М**иссия любого социально ориентированного государства в современных условиях состоит в достижении идеального баланса между обществом, государством и бизнесом. В XXI в. институциональная роль государства, реализуемая путем гармоничного сочетания государственных и общественных интересов, заключающаяся в максимально возможном удовлетворении экономических и социально значимых потребностей граждан в системе управления, является первостепенной.

Основные обязанности государства, основой для реализации которых являются обеспечение государственных и муниципальных нужд и ускоренное развитие национальной экономики, закреплены Конституцией. При этом наличие необходимых материально-технических ресурсов еще не дает гарантии реализации полного удовлетворения нужд экономических субъектов, составляющих базовую основу для развития экономической системы государства.

Современный механизм реализации конституционно закрепленных основ социально ориентированного государства предполагает создание соответствующей правовой базы и набора нормативных документов, необходимых для налаживания гармоничных связей и их регулирования между взаимодействующими хозяйственными субъектами, в число которых мы традиционно включаем государство, общество и граждан.

В условиях реформы, проводимой в бюджетной сфере в 2010–2018 гг., был принят комплекс нормативно-правовых актов, необходимых для реализации вновь формируемого механизма государственного заказа в сфере образования, здравоохранения, спорта, социального обеспечения, соблюдения и охраны общественного порядка и др. Законодательно закрепленный на всех уровнях власти, он обеспечил реализацию государственных и муниципальных потребностей, включая прямое государственное бюджетное и внебюджетное финансирование и конкурентный закупочный механизм, используемый для реализации государственных проектов и программ и являющийся на данный момент наиболее приоритетным в сфере общественных финансов [1].

Следующий этап реформирования, начатый в 2018 г., связан с созданием современного механизма обеспечения нужд и потребностей бизнеса и граждан, в том числе на региональном и му-

ниципальном уровнях<sup>1</sup>. Реальное воплощение в практику новый механизм приобрел с принятием Федерального закона о государственном социальном заказе от 13.07.2020 № 189-РФ.

Суть механизма заключается в разработке методологии и создании условий для наиболее полного обеспечения потребностей граждан и хозяйствующих субъектов [2, 3], имеющих различные организационно-правовые формы. Предполагается, что гармоничное регулирование взаимоотношений хозяйствующих субъектов будет осуществляться на основе применения новых инструментов, таких, как социальное и государственно-частное партнерство, социальное предпринимательство, персонифицированное финансирование, осуществляемое на взаимовыгодных условиях для всех взаимодействующих структур.

Предлагаемый механизм должен способствовать активизации экономических секторов, в том числе в сферах производства и услуг, и стимулировать создание новых высокопрофессиональных рабочих мест для гражданского населения. С помощью этого механизма можно создавать условия для реализации региональной миграционной политики на основе принципиально нового подхода к планированию потребности в притоке иностранных кадров в регион с учетом востребованных профессий, в которых ощущается дефицит.

Выражаясь экономическим языком, мы имеем в виду комплексную программу социально-экономического развития, направленную на реализацию актуальных для региона общественных запросов, обеспечивающую рост экономики путем активизации человеческого потенциала и равного доступа хозяйствующих субъектов к общественным ресурсам и предусматривающую повышение экономической эффективности использования общественных фондов [4]. Такой подход предполагает сочетание экономической составляющей с созданием равных возможностей для реализации потенциала каждого гражданина или компании. Практически это выражается через социальный заказ, направленный на обеспечение насущных общественных нужд, реализуемый за счет общественных фондов.

В условиях инклюзивной экономики именно социально ориентированный подход со стороны

<sup>1</sup> Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72064730/>

государства способен обеспечить гражданам равный доступ к наиболее значимым и востребованным социально-экономическим благам. Речь идет, в том числе, о создании атмосферы взаимного доверия в обществе, содержание которого предполагает достижение общественного согласия, требует постоянного всестороннего совершенствования всех сфер и направлений жизнедеятельности.

Получается, что механизм реализации социального заказа на практике отражает инклюзивный подход и выражается через создание атмосферы социальной ответственности в результате рационально выстраиваемых отношений государства с хозяйствующими субъектами (юридическими лицами) и простыми гражданами, включая самозанятых. На данный момент социальный заказ, опробуемый в России с начала 2020 г., становится инструментом для реализации такого подхода и включает создание целостной системы оказания государственных и муниципальных услуг социально-экономического характера.

Ранее созданный достаточно эффективный механизм реализации проектов и программ с применением механизма государственно-частного партнерства<sup>2</sup> или на основе концессионных соглашений [4] предусматривает закрепление за негосударственным сектором только обязанности по созданию и эксплуатации объектов, без права оказания государственных (муниципальных) услуг<sup>3</sup>. В то же время создание конкурентной среды в системе регионального или муниципального заказа (как это предполагается в настоящее время) предусматривает обеспечение равного доступа для всех желающих в предоставлении услуг, а следовательно, и использование имущественного комплекса. Регламентация такого подхода позволяет соблюсти экономические интересы как государственного, так и частного партнерства. На органы управления как публичного партнера в данном случае возлагаются обязанности по финансированию предоставленных работ и оказанных услуг.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». URL: <http://base.garant.ru/12141176/>

<sup>3</sup> Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72064730/> (дата обращения: 15.03.2021).

В дальнейшем в сфере оказания государственных и муниципальных услуг должен получить развитие новый инструмент — социальное предпринимательство, обеспечивающий соблюдение экономических интересов частного партнерства (имеются в виду ранее указанные механизмы заключения договоров государственно-частного партнерства или концессионных соглашений и использование различных правовых форм организации малого и среднего бизнеса).

Остановимся более подробно на создаваемом механизме социального предпринимательства на основе новых подходов, состоящих в вовлечении некоммерческих организаций в сферу оказания социально значимых услуг на региональном и муниципальном уровнях.

В ходе использования этого механизма региональными и местными органами власти устанавливается, что финансирование на реализацию такого проекта поставщик услуг осуществляет сам заблаговременно уже до начала оказания услуги. В этом случае финансирование расходов на решение социальных задач предусматривает привлечение средств частных инвесторов, а средства из бюджетов предоставляются после реализации проекта и, соответственно, после достижения социально значимого эффекта.

Способ выполнения социального заказа каждое публично-правовое образование выбирает самостоятельно, исходя из рамочных или базовых принципов и подходов, обеспечивающих единство правоприменительной практики и справедливой конкуренции на общем рынке государственных (муниципальных) услуг. Важным условием исполнения социального заказа является установление исчерпывающих (закрытых) перечней форм и способов его реализации на основе следующих показателей:

Социальная составляющая:

- возможность для граждан самостоятельно выбирать организацию, оказывающую конкретную услугу;
- создание равных условий по обеспечению выбора исполнителя на конкурентных началах;
- проведение конкурсных процедур с участием учреждений и организаций различных форм собственности, имеющих социально ориентированную направленность;
- объем и качество оказания социально значимых услуг;
- социальный эффект от реализации проекта (в натуральном выражении).

Экономическая составляющая:

- стоимость проекта;
- окупаемость проекта;
- доходность инвестора;
- экономический эффект от реализации проекта.

При этом социально ориентированные организации должны удовлетворять требованиям, предъявляемым к оказанию услуг в соответствующей сфере. А население, в свою очередь, наделяется сертификатами, дающими право обращения в любое учреждение соответствующего профиля.

При решении социальных задач на основе такого механизма предполагается частное инвестирование оказываемых услуг, а средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предоставляются уже после получения социально значимого эффекта.

Публично-правовое образование при реализации проекта определяет необходимый размер возмещения за счет средств соответствующего бюджета, социальный эффект от его исполнения (в натуральном выражении, включающий единицы измерения), устанавливает требования к паспорту проекта.

Расчет экономической составляющей (стоимость проекта, окупаемость, доходность инвестора и др.) определяет оператор социального проекта. Он же устанавливает систему привлечения средств, предоставляемых инвесторами, проводит отбор исполнителей работ и услуг на условиях конкурсных процедур, готовит паспорт проекта и осуществляет расчет с исполнителями.

При реализации такого подхода средства из бюджета предоставляются инвестору в случае достижения положительных результатов при оказании услуг целевым группам потребителей согласно ранее установленным показателям и параметрам. С этой целью инвестор предоставляет периодическую отчетность в зависимости от схемы и механизма реализации проекта. Важной составляющей является контроль оператора проекта за достижением показателей объема и качества. Финансовая составляющая играет вспомогательную роль. Устанавливается, что средства предоставленной субсидии не должны расходоваться в строго обязательном порядке с учетом направления деятельности, как было указано при расчете субсидии. Предлагаю изложить фразу в другой форме. **Устанавливается, что средства субсидии предоставляются с учетом возникающей необходимости в финансовом**

**обеспечении исполнения социально-значимой услуги вне зависимости от направления деятельности и в более свободном порядке в сравнении с первоначальным вариантом, установленным при расчете субсидии.**

Приведем пример по оказанию услуг в системе дополнительного образования по вышеупомянутой схеме на основе применения персонализированного подхода<sup>4</sup>. Особенностью данного подхода является то, что потребитель услуги сам выбирает учреждение дополнительного образования (независимо от формы собственности), где эта услуга предоставляется. Оператор (например, региональный центр дополнительного образования) формирует реестр соответствующих программ для поставщиков, включенных в реестр, который формируется из соискателей, осуществляющих образовательную деятельность по программам дополнительного образования в соответствии с лицензией.

Информация включает показатели, отражающие;

- наименование и направленность программы;
- возрастные категории обучающихся;
- формы и сроки обучения;
- начало и место реализации программы;
- продолжительность программы.

Следующим этапом является формирование реестра сертификатов дополнительного образования, который представляет собой информационный ресурс, составленный на основе сведений, предоставленных родителями (законными представителями) о детях в возрасте от 5 до 18 лет, проживающих на территории публично-правового образования. Учетная запись вносится в реестр сертификатов на основании заявлений о предоставлении услуги дополнительного образования.

Для оплаты образовательных услуг на каждого обучающегося формируется сертификат с определенным номиналом, предусматривающий возможность его исполнения, а в информационной системе создается запись об использовании сертификата, в которой отражается остаток средств, доступных пользователю в соответствующем году и данные об использовании сертификата с указанием образовательной программы и поставщика.

<sup>4</sup> Правительством Московской области с июля 2019 г. применяется система персонализированного финансового обеспечения дополнительного образования детей.

Обучающийся, получивший сертификат с определенным номиналом, имеет право использовать его на обучение — свое или ребенка — по выбранной образовательной программе, которая включена в реестр программ. При этом сам поставщик должен быть включен в реестр поставщиков (имеется возможность его зачисления слушателем по образовательной программе), а остаток обеспечения сертификата доступен для использования.

Финансовое обеспечение услуг по дополнительному образованию на основании сертификатов с определенным номиналом реализуется за счет средств соответствующего бюджета путем доведения субсидии на выполнение определенного государственного или муниципального задания, прогнозируемого в соответствующих объемах для государственных (муниципальных) учреждений или в порядке, определенном органами власти для организаций иных форм собственности.

Порядок расчета включает определение объема выделяемой субсидии, которая рассчитывается на основе нормативных затрат по реализации дополнительных общеразвивающих программ по формуле

$$Ni = Ni_{\text{баз}} \times \text{Котр},$$

где:  $Ni$  — нормативные затраты по оказанию  $i$ -й услуги;

$Ni_{\text{баз}}$  — базовый норматив по оказанию  $i$ -й услуги, определяемый по формуле

$$Ni_{\text{баз}} = Ni_{\text{баз}1} + Ni_{\text{баз}2},$$

где:  $\text{Котр}$  — отраслевой корректирующий коэффициент, отражающий характеристики образовательных организаций и специфику оказываемых услуг;

$Ni_{\text{баз}1}$  — базовый норматив, связанный с непосредственным оказанием услуги;

$Ni_{\text{баз}2}$  — базовый норматив на общехозяйственные нужды.

Таким образом, конкурентный отбор организаций, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, осуществляется самим потребителем услуг. Это является важным фактором повышения социальной составляющей бюджетных расходов.

Специалисты, представляющие интересы некоммерческих социально ориентированных организаций, могут быть задействованы в реализации многих дефицитных направлений

социально значимых услуг, что дополнительно создаст конкурентные условия и повлечет за собой повышение их качества.

Охарактеризованный выше механизм взаимодействия государственного и частного секторов экономики дает возможность более эффективно исполнить социальный заказ, т.е. своевременно и качественно оказывать наиболее востребованные населением услуги. При этом в полной мере используется трудовой потенциал соответствующих специалистов на местах, их профессиональные знания и опыт.

Анализируя занятость трудоспособного населения по регионам, можно увидеть, что в целом она составляет от 55 до 60%, причем по северным регионам России — выше. Однако, с учетом реализуемых в регионах социально-экономических проектов и программ, каждый из них испытывает дефицит в разноплановых специалистах и достаточно часто не имеет возможности на текущем этапе привлечь к исполнению востребованных услуг профессионалов из числа местного населения. Возникает необходимость в обучении кадров с учетом их привлечения в будущем и использования труда мигрантов — в текущем периоде.

Имея точный статистический обзор по дефицитным группам профессий, региональные власти могут четко формулировать миграционную политику с учетом региональной востребованности в профессиональных кадрах по каждому конкретному направлению. В этом случае проводимая регионом миграционная политика является дополнительным фактором обеспечения реализации принятой социально-экономической программы его развития, упорядоченной и экономически выверенной.

Также можно привлекать специалистов дефицитных профессий из стран Евроазиатского содружества (в области культуры, образования, оказывающих репетиторские и тренерские услуги, специалистов области нетрадиционных способов лечения, посттравматической реабилитации, обеспечения техническим оборудованием граждан с ограниченными возможностями и др.).

Российским законодательством регламентируется порядок оказания социально значимых услуг населению, устанавливаются преференции для привлекаемых специалистов из стран ЕАЭС, приравниваемых по уровню их квалификации к российским специалистам, что способствует:

- созданию конкурентных условий на рынке предоставляемых социально значимых услуг;

- обеспечению на одинаковом уровне и удовлетворению в полной мере нужд населения на всей территории Российской Федерации;
- наиболее качественному и своевременному удовлетворению спроса населения России в социально значимых услугах;
- созданию условий для развития здоровых конкурентных отношений и повышению их качества;
- созданию системы контроля интеграционных процессов на пространстве Евроазиатского экономического содружества при условии при-

нятия законодательными органами входящих в него стран соответствующих нормативных правовых актов.

В целом предлагаемый к использованию механизм отвечает рациональному расходованию бюджетных средств при максимально возможном удовлетворении спроса населения по социально значимым направлениям в отдельных территориально-административных образованиях, способствует проведению взвешенной, экономически обоснованной миграционной политики на региональном (муниципальном) уровне.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Далгатова А.И., Рябичева О.И. Проблемы формирования доходов федерального бюджета. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции. Махачкала: Дагестанский государственный университет; 2017.
2. Прокофьев М.Н., Омаров Ш.М., Мусавузов Р.Р., Магомаев Т.М. Предпосылки формирования Евразийской геоэкономической зоны. *Экономика и предпринимательство*. 2014;7(48):322–325.
3. Строков А.И. Актуальные вопросы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами. *Экономика и предпринимательство*. 2015;9–2(62):6–29.
4. Фрыгин А.В. Отдельные аспекты обеспечения результативности и эффективности формирования доходов бюджетов на государственном и муниципальном уровне. *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*. 2015;6(23):46–49.

### REFERENCES

1. Dalgatova A. I., Ryabicheva O. I. Problems of the formation of federal budget revenues. Collection of materials of the II All-Russian scientific-practical conference. Makhachkala: Dagestan State University; 2017. (In Russ.).
2. Prokofiev M. N., Omarov Sh. M., Musavuzov R. R., Magomayev T. M. Prerequisites for forming the Eurasian geo-economic zone. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and Entrepreneurship*. 2014;7(48):322–325. (In Russ.).
3. Strokov A. I. Topical issues of increasing the efficiency of the public (state and municipal) finance management. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and Entrepreneurship*. 2015;9–2(62): 6–29. (In Russ.).
4. Frygin A. V., Muzalev S. V. Certain aspects of ensuring the effectiveness and efficiency of budget revenue formation at the state and municipal level. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye) = MID (Modernization. Innovation. Development)*. 2015;6(23):46–49. (In Russ.).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ирина Юрьевна Фёдорова** — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой ГМУ и экономики, Институт мировых цивилизаций НАНО ВО «ИМЦ»; преподаватель, Московского финансового колледжа, Финансовый университет, Москва, Россия  
fedorovaiu1@gmail.com

### ABOUT THE AUTHOR

**Irina Yu. Fedorova** — Dr Sci (Econ.), Professor, Head of the Department of GMU and Economics, Institute of World Civilizations of the «ИМЦ» NANO; Lecturer, Moscow Financial College, Financial University, Moscow, Russia  
fedorovaiu1@gmail.com

Статья поступила 15.04.2021; принята к публикации 15.05.2021.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received on 15.04.2021; accepted for publication on 15.05.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.