

**Ельчанинова Наталья Борисовна** – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: elchaninova@tgn.sfedu.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371652; кафедра теории права; к.т.н.; доцент.

**Elchaninova Natal'ya Borisovna** – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: elchaninova@tgn.sfedu.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371652; the department of law theory; cand. of eng. sc.; associate professor.

УДК 336 (075.8)

**О.А. Колчина, М.А. Грезина, М.С. Ракитина**

### **НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА\***

*Бюджетный сектор экономики обеспечивает воспроизводство общественно значимых (социальных) услуг и выступает как доминирующий стержневой компонент всей системы жизнеобеспечения населения. В статье рассмотрены направления реформирования бюджетного сектора в контексте социально-экономического развития региона, разработаны рекомендации, позволяющие решить вопрос внедрения в бюджетной сфере новых экономических механизмов и одновременно обеспечить надежную основу для реализации социальных гарантий, сохранив объекты социальной сферы в государственной и муниципальной собственности, создать конкурентные способы распределения бюджетных средств.*

*Бюджетный сектор; бюджетные учреждения; реформа; социально-экономическое развитие региона.*

**O.A. Kolchina, M.A. Grezina, M.S. Rakitina**

### **ANALYSIS OF FORMATION AND IMPLEMENT FEDERAL TARGETED PROGRAMS**

*Federal targeted programs and program-targeted method in general are an most important tool for the implementation of structural policy, an active impact on the social and economic processes in the country. The article deals with features of formation of federal programs under current conditions, shortcomings in the management of their realization are identified, recommendations to improve the mechanism of federal programs as an effective tool of state economic regulation are developed, maintaining social facilities in the state and municipal property, to create competitive ways to budget allocation.*

*Federal target programs; program-target method; budget; budget expenditures; budget investments.*

Принимая во внимание значимость и результативность воздействия общегосударственных инструментов развития на основные социальные и экономические процессы как в стране в целом, так и в отдельном субъекте РФ, правомерно считать бюджетный сектор в качестве одной из наиболее важных сфер использования механизмов совершенствования микросреды региона, направленных на сглаживание территориальных диспропорций социально-экономического развития России [7, 8, 10].

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Факторы и пути преодоления неравномерности социально-экономического развития регионов в условиях реформирования бюджетного сектора» (проект № 13-32-01256).

Бюджетный сектор экономики обеспечивает воспроизводство общественно значимых (социальных) услуг и выступает как доминирующий стержневой компонент всей системы жизнеобеспечения населения, который в значительной мере определяет степень и характер социально-экономической, политической и демографической активности. Прежде всего, это относится к столь значимым для общества сферам, как образование, здравоохранение и культура. Эффективность осуществления бюджетных расходов в этих сферах справедливо принимается в расчет и при оценке качества инвестиционного климата, поскольку эти расходы рассматриваются как инвестиции в человеческий капитал.

Существующая в России сеть государственных и муниципальных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления и принципов оптимальности и достаточности оказания государственных и муниципальных услуг. В современной ситуации приоритетными являются проблемы качества предоставления и обоснованности финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. При этом особое внимание необходимо уделять вопросам удовлетворённости населения получаемыми государственными и муниципальными услугами в условиях дифференциации потребностей населения.

К основным направлениям реформирования бюджетного сектора можно отнести:

- ◆ повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг;
- ◆ привлечение и сохранение в бюджетной сфере высококвалифицированных кадров;
- ◆ оптимизация бюджетной сети;
- ◆ улучшение материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений, в том числе за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников;
- ◆ внедрение в деятельность учреждений элементов конкурентных отношений, развитие государственно-частного партнерства [2].

Вопросы организации качественного предоставления государственных и муниципальных услуг в настоящее время сконцентрированы на реструктуризации действующей бюджетной сети. Федеральный закон от 08. 05. 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» увеличил число типов государственных и муниципальных учреждений до трех: казенное, бюджетное и автономное учреждения, определив порядок их функционирования и финансирования.

Распоряжением Правительства РФ от 07. 09. 2010 г. № 1505-р были утверждены Методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности, в соответствии с которыми все критерии делятся на критерии, основанные на положениях федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов, а также на дополнительные критерии, основанные на учете экономического и управленческого потенциала государственного и муниципального учреждения.

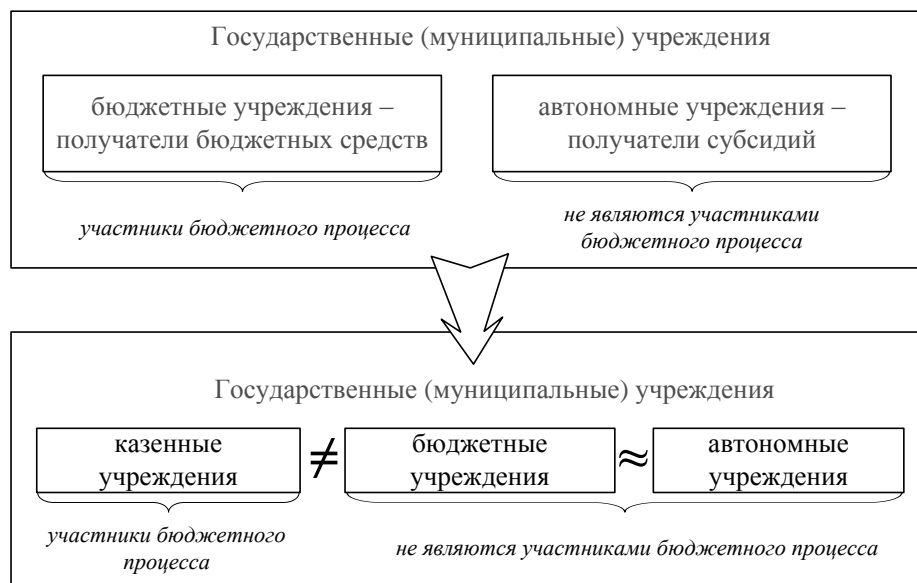


Рис. 1. Общая схема реструктуризации государственных (муниципальных) учреждений

Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных и муниципальных учреждений направлены на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг в условиях сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их оказание [1, 9]. Должны быть созданы условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения (легализации) ими внебюджетных источников финансового обеспечения, повышения эффективности и открытости их деятельности, а также возможности и стимулы для органов исполнительной власти по оптимизации подведомственной сети.

Предполагается изменить механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав), оказывающих государственные и муниципальные услуги:

- ◆ перевести их со сметного финансового обеспечения на предоставление субсидии на выполнение государственного задания;
- ◆ предоставить право бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав) зачислять доходы от приносящей деятельности в самостоятельное распоряжение этих учреждений;
- ◆ исключить субсидиарную ответственность государства и муниципального образования по обязательствам бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав);
- ◆ расширить права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за ними движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган государственной власти или орган местного самоуправления, выполняющий функции учредителя соответствующего учреждения.

С вступлением в силу Федерального закона [1] определены новые требования к организации деятельности государственных и муниципальных учреждений, включающие не только изменение форм и методов финансового обеспече-

ния этих организаций, но и формирование количественных и качественных показателей их деятельности, определяемых учредителями учреждений в государственных и муниципальных заданиях. Предусматривается создание официального сайта в сети Интернет для размещения информации о деятельности всех государственных и муниципальных учреждений и об использовании закрепленного за ними имущества.

В целях реализации Указа Президента РФ от 07. 05. 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительство РФ Постановлением от 30. 03. 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» утвердило Правила, которые определяют порядок формирования независимой системы оценки, осуществляемой с участием и на основе мнения общественных организаций, профессиональных сообществ, средств массовой информации, специализированных рейтинговых агентств и иных экспертов.

Независимая система оценки качества работы организаций включает в себя: обеспечение полной, актуальной и достоверной информацией о порядке предоставления организацией социальных услуг, в том числе в электронной форме; формирование результатов оценки качества работы организаций и рейтингов их деятельности.

Вследствие этого органы, осуществляющие функции и полномочия их учредителя, образуют общественные советы, которые определяют критерии эффективности работы организаций, характеризующие:

- ◆ открытость и доступность информации об организации;
- ◆ комфортность условий и доступность получения услуг, в том числе для граждан с ограниченными возможностями здоровья;
- ◆ время ожидания в очереди при получении услуги;
- ◆ доброжелательность, вежливость и компетентность работников организации;
- ◆ долю получателей услуг, удовлетворенных качеством обслуживания в организации [6].

В целях привлечения и сохранения в бюджетной сфере высококвалифицированных кадров необходимо обеспечить переход к «эффективному контракту», который должен четко определять условия оплаты труда и «социальный пакет» работника в зависимости от качества и количества выполняемой им работы. Применение «эффективного контракта» также призвано повысить конкурентоспособность государства как работодателя на региональных рынках труда и сопоставимость стоимости труда в государственном, муниципальном и частном секторах экономики.

В настоящее время в Российской Федерации в учреждениях социальной сферы работает свыше 14,4 млн человек, из них большая часть в сфере образования (5,2 млн человек), а также в сферах здравоохранения и предоставления социальных услуг (3,9 млн человек) [5].

При этом отмечается высокая межрегиональная дифференциация в оплате труда работников учреждений. По данным Федеральной службы государственной статистики за январь – июль 2012 г. соотношение средней заработной платы работников отраслей социальной сферы и средней заработной платы по субъектам Российской Федерации отличается в 1,5–2,8 раза. Так, например, в образовании это соотношение составляет от 57 % в Магаданской области до 88 % в г. Москве, в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – от 53 % в Чеченской Республике до 97 % в г. Москве, в сфере организации отдыха и развлечений, культуры и спорта – от 47 % в Амурской области до 132 % в Республике Дагестан [5].

Распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. №2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» предусмотрен комплекс организационных, методических и контрольных мероприятий, направленных на сохранение кадрового потенциала, повышение престижности и привлекательности работы в учреждениях, обеспечение соответствия оплаты труда работников качеству оказания ими государственных и муниципальных услуг.

Этапы перехода к «эффективному контракту» должны быть увязаны с конкретными структурными и институциональными изменениями в отраслях социальной сферы, направленными на повышение эффективности образования, науки, культуры, здравоохранения [2]. Основой для повышения стимулирующей роли заработной платы является построение сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных и муниципальных услуг по принципу «Российская Федерация – субъект Российской Федерации – учреждение – работник» [5].

Целевые индикаторы развития отрасли при этом устанавливаются в соответствующих государственных программах и «дорожных картах» (Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. №2599-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» и Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. №2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»).

На уровне субъектов РФ с учетом отраслевых целевых индикаторов устанавливаются соответствующие индикаторы развития образования, науки, культуры, здравоохранения и социального обслуживания населения в каждом субъекте РФ и разрабатываются необходимые мероприятия по их достижению. Критерии, показатели и периодичность оценки эффективности деятельности работников учреждений устанавливаются локальными нормативными актами учреждений, коллективными договорами, соглашениями, трудовыми договорами и определяются с учетом достижения целей и показателей эффективности деятельности учреждения.

При предоставлении государственных и муниципальных услуг недопустимо ориентироваться исключительно на возможности государственных и муниципальных учреждений [2]. Оптимизация роли и места бюджетного сектора в системе предоставления социально-значимых услуг реализуется посредством привлечения к оказанию услуг негосударственных организаций и развития государственно-частного партнерства [11].

Развитие конкуренции между поставщиками при условии прозрачных и объективных критериев распределения средств повышает их заинтересованность в более эффективной работе, а частичная демонополизация увеличивает гибкость системы оказания услуг, в частности позволяет более полно учесть потребности разных групп населения, а в случае необходимости быстрее корректировать объемы и требования к качеству оказываемых услуг.

В рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г. экспертная группа «Развитие общественных институтов» сформулировала ряд долгосрочных предложений по привлечению негосударственных (немуниципальных) организаций, прежде всего НКО, к оказанию государственных и муниципальных услуг, включающим в себя мероприятия по трем основным направлениям:

- ♦ развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг у негосударственных (немуниципальных) организаций;

- ◆ развитие механизмов оказания государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий;
- ◆ обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности некоммерческих организаций при оказании государственных (муниципальных) услуг.

Таким образом, реформирование бюджетного сектора в рассмотренных направлениях позволит решить вопрос внедрения в бюджетной сфере новых экономических механизмов и одновременно обеспечить надежную основу для реализации социальных гарантий, сохранив объекты социальной сферы в государственной и муниципальной собственности; получить необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов; создать конкурентные способы распределения бюджетных средств, соперничество между организациями за получателя социальных услуг. Разработанные концептуальные положения могут быть использованы при формировании социально-экономической политики органов власти региона, направленной на предоставление населению необходимого объема общественно-значимых услуг и повышение уровня жизни.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 08. 05. 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
2. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28. 06. 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах».
3. Указ Президента РФ от 07. 05. 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
4. Распоряжение Правительства РФ от 07. 09. 2010 г. №1505-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений».
5. Распоряжение Правительства РФ от 26. 11. 2012 г. №2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.».
6. Постановление Правительства РФ от 30. 03. 2013 г. №286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги».
7. Грезина М.А., Колчина О.А., Шевченко И.К. Типология регионов как информационно-аналитический инструмент совершенствования межбюджетных отношений в условиях территориальной дифференциации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2012. – № 4(20). – С. 122-130.
8. Колчина О.А., Грезина М.А. Межбюджетные отношения как инструмент государственного регулирования экономики России // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2012. – № 4. – С. 18-24.
9. Колчина О.А. Анализ формирования и реализации федеральных целевых программ // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2012. – № 8 (133). – С. 85-94.
10. Ракитина М.С. Формирование структуры межбюджетных отношений в зависимости от разбалансированности социально-экономического развития регионов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2012. – № 4. – С. 85-92.
11. Синельников Т.Т. Развитие механизма взаимодействия власти и бизнеса: зарубежный опыт и российская практика // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2008. – № 1 (78). – С. 151.

Статью рекомендовал к опубликованию д.э.н., профессор Г.Н. Хубаев.

**Колчина Оксана Александровна** – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: kolchinaoksana@gmail.com; 347904, г. Таганрог, ул. Малая Свердлова, 36; тел.: 88634311426, 89287577077; кафедра государственного и муниципального управления; к.э.н.; доцент.

**Грезина Марина Александровна** – e-mail: grezinam@yandex.ru; 347935, г. Таганрог, пер. Смирновский, 121/1, кв. 14; кафедра государственного и муниципального управления; к.э.н.; доцент.

**Ракитина Мария Сергеевна** – e-mail: rakitinams@gmail.com; 347935, г. Таганрог, пер. Смирновский, 121/1, кв. 14; тел.: 89281790473; кафедра государственного и муниципального управления; к.э.н.; доцент.

**Kolchina Oksana Alexandrovna** – Federal State-Owned Autonomous Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: kolchinaoksana@gmail.com; 36, Malaya Sverdlov, Taganrog, 347904, Russia; phones: +78634311426, +79287577077; the department of state and municipal administration; cand. of ec. sc.; associate professor.

**Grežina Marina Alexandrovna** – e-mail: grezinam@yandex.ru; 121/1, Smirnovsky's street, ap. 14, Taganrog, 347935, Russia; the department of state and municipal administration; cand. of ec. sc.; associate professor.

**Rakitina Maria Sergeevna** – e-mail: rakitinams@gmail.com; 121/1, Smirnovsky's street, ap. 14, Taganrog, 347935, Russia; phone: +79281790473; the department of state and municipal administration; cand. of ec. sc.; associate professor.

УДК 331.101.5

**М.Н. Корсаков, Е.А. Кобец, Е.К. Защитина**

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ ОСОБЕННОСТИ В РАЗРЕЗЕ СПЕЦИФИКИ ПРОИЗВОДСТВА**

*Целью данной статьи является анализ информации по исследованию направлений разработки вопросов, связанных с природой и закономерностями формирования трудовых отношений, развитием теоретических и методологических аспектов влияния специализации производства на повышение качества выработки трудовых ресурсов. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач, наиболее важными из которых являются: поиск концептуальных подходов к анализу связей между спецификой производства и трудовыми отношениями; выработка основополагающих подходов по улучшению взаимодействия в трудовых отношениях, в разрезе специфики производства.*

*Рынок труда; модернизация; инновации; специализация производства; трудовые отношения.*

**M.N. Korsakov, E.A. Kobets, E.K. Zashitina**

### **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ESSENCE OF THE LABOUR RELATIONS AND THEIR FEATURE IN THE SECTION OF PRODUCTION'S SPECIFICS**

*The purpose of work is the analysis of information on research of the directions of development of the questions connected with the nature and regularities of formation of the labor relations, development of theoretical and methodological aspects of influence of specialization of production on improvement of quality of development of a manpower. For achievement of a goal it is*