
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСТСОВЕТСКОЙ СИБИРИ

УДК 364.016
ББК 60.991

Е.Н. ДАНИЛОВА

ОПТИМИЗАЦИЯ СТАТЕЙ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА И ИЗМЕНЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

В условиях оптимизации бюджетных расходов за счет сокращения количества государственных ведомств, организаций, сфера труда и занятости теряет огромное количество рабочих мест, что наносит ущерб не только экономическому, но и в целом, социальному благополучию граждан. Органы исполнительной власти регионов выбирают разные направления разрешения вынужденной безработицы, довольно острой социальной проблемы. На основании анализа конкретных мероприятий политики сокращения количества организаций социально-значимых областей общественной жизнедеятельности, а также их последствий, в данной статье описан передовой опыт Иркутской области. Таким образом, можно утверждать о том, что уменьшение количественных показателей штата различных государственных организаций при современном, социально-ответственном подходе, не приводит к отрицательному эффекту.

Ключевые слова: государственный бюджет, сокращение штата, социальная сфера, рабочее место, экономика, регион, органы исполнительной власти, безработица.

E.N. DANILOVA

OPTIMIZATION OF EXPENSES OF THE BUDGET. THE CHANGING OF THE LEGAL FORM AND THE REDUCTION OF STATE ORGANIZATIONS IN IRKUTSK REGION

In terms of optimization of budget expenditures by reducing the number of government agencies, organizations, labour and employment loses a huge amount of jobs that harms not only the economic, but in General, the social welfare of the citizens. The Executive authorities of the regions choose a different direction to solve this, quite severe social problems. Based on the analysis of specific policy measures reducing the number

of organizations socially important fields of social life, as well as their consequences, this article describes the best practices of the Irkutsk region. Thus, it can be argued that the reduction of quantitative indicators of the state of various government organizations in a modern, socially responsible approach does not lead to negative effects.

Keywords: the state budget, staff reduction, social protection, workplace, economy, region, bodies of Executive power, unemployment.

Государственный бюджет в разрезе трех своих уровней: федерального, регионального и местного, ежегодно претерпевает множество изменений, не только качественного, содержательного, но и количественного, стоимостного порядка.

Проанализировав данные о государственном бюджете за пятилетний период, можно сделать вывод о том, что количественные показатели большинства из его статей обладают положительной динамикой, иными словами, — суммы выделяемых средств на тот или иной пункт расходов бюджета на социально-значимые нужды находятся в стадии стабильного роста. Тем не менее, нельзя делать вывод об однозначности и односторонности данной тенденции. Следует учитывать то, что повышение сумм статей того или иного пункта государственного бюджета является результатом его оптимизации.

Оптимизация стоимостной характеристики финансирования бюджетных операций заключается в анализе текущего состояния и актуальности направлений расходов, с последующим проектированием сокращения (увеличения) тех или иных бюджетных статей. Говоря иначе, в процессе оптимизации решается вопрос о степени необходимости финансирования того или иного общественного явления, процесса, института и т.п. путем проведения подробного исследования специфики их функционирования.

На сегодняшний день, одной из приоритетных функций государства выступает решение ряда социально-значимых задач. Как правило, сфера локализации объектов реализации данной государственной функции охватывает направления социальной защиты населения, образования, здравоохранения. Указанные области общественной жизнедеятельности направлены на достижение, так называемого, социального эффекта, в котором редко присутствует экономическая составляющая. Это значит, что прибыль социально-значимая сфера, как правило, не приносит: ее цель заключается в повышении уровня благополучия и самочувствия граждан. Расходы, необходимые для реализации данной цели обеспечиваются сферой экономики.

Таким образом, финансирование социальной сферы является первостепенно важным, хотя и одним из самых затратных направлений государственного финансирования. Оказывая значительную нагрузку на бюджет, статья расходов на финансирование данной сферы требуют регулярной оптимизации.

Одним из методов оптимизации объемов финансирования социальной сферы выступает сокращение количества государственных ведомств и организаций.

С распадом Советского Союза, в нашей стране появилось множество новых учреждений социальной защиты, образования и здравоохранения, ранее не существовавших даже в измененном виде.

Тенденция разветвления организационно-правовых форм в социальной сфере, к которой относятся структуры образования, здравоохранения, молодежной политики и спорта, культуры и социальной защиты обоснована. В 90-е гг. XX столетия произошло множество изменений политического, экономического и идеологического плана. Период активных преобразований, нестабильный переходный исторический промежуток времени обозначил множество социальных проблем, решение которых не требовало отлагательств. Именно с целью борьбы с негативными явлениями Нового времени и стали возникать разноплановые организации, реализация функций которыми была направлена на максимально срочное и эффективное урегулирование острых социальных вопросов.

Постепенно, общественное состояние стабилизировалось и выровнялось относительно различных сторон неблагополучия, роль многих организаций в силу наступивших изменений потеряла собственную значимость. Так, встал вопрос о ликвидации, реорганизации или объединении «морально» устаревших государственных учреждений, повлекший за собой принятие целого ряда действий.

В 2013 г. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ определяет три типа государственных (муниципальных) учреждений: казенные, бюджетные и автономные учреждения. Данные типы учреждений, вне зависимости от того, являются ли они федеральными, региональными или муниципальными, разграничиваются по степени финансово-хозяйственной самостоятельности, ответственности по свои обязательствам и независимости от государственного финансирования.

Казенные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. Государство имущества (федеральное управление, регион) или муниципалитет является основным собственником. При недостаточности средств собственник отвечает по всем обязательствам, связанным с финансовыми и бухгалтерскими операциями, а также способен распоряжаться имуществом по собственному усмотрению. Кроме того, для казенного учреждения, как и для бюджетного, не существует ограничений сфер деятельности, в которых возможно создание учреждения.

Бюджетное учреждение, как и автономное, отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного (или частичного) управления. Данный вид управления исключает объекты недвижимости и особо ценное имущество. Собственником на

данные имущественные элементы по-прежнему остаются государством (муниципалитет).

Финансовое обеспечение деятельности автономного учреждения осуществляется за счет субсидии из соответствующего бюджета, аналогичная норма распространяется и на бюджетное учреждение.

Казенные учреждения могут осуществлять приносящую доходы деятельность, но доходы, полученные ими от этой деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы.

Автономное учреждение, в отличие от казенного и бюджетного учреждений, вправе открывать не только лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства (финансовых органах), но и счета в кредитных организациях. Кроме того, учреждениям данного типа разрешено размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях и совершать сделки с ценными бумагами [3, с. 38].

Данная реформа является современной, эффективной мерой, направленной на оптимизацию расходов бюджета, за счет активизации дополнительных резервов, возможностей учреждений, за счет повышения уровня их самостоятельности, а также расширения спектра государственных и муниципальных услуг.

Проведение процедуры изменения организационно-правовой формы и сокращение количества государственных (муниципальных) организаций предполагает учет множества социально-демографических факторов, таких как:

- повышение уровня вынужденной безработицы, связанной с высвобождением от должностей работников ликвидированной (реорганизованной) организацией;

- миграция жителей небольших населенных пунктов, потерявших работу в связи с ликвидацией (реорганизацией) учреждения, возникающая в силу того, что данная организация была «градообразующей», единственной трудовой в пространственном доступе;

- учет интересов граждан: для получателей государственных (муниципальных) услуг в нестационарных условиях данная организация является единственной в пространственном доступе; для получателей государственных (муниципальных) услуг в условиях стационара перемещение в другое учреждение, находящееся в другом населенном пункте может вызвать стрессовое состояние.

Деятельность исполнительных органов власти Иркутской области направлена на обеспечение максимально возможной нейтрализации негативных последствий проведения процедуры изменения организационно-правовой формы и сокращение количества государственных (муниципальных) организаций.

Подтверждением вышесказанному, в частности, является тот факт, что по уровню безработицы среди населения, в том числе и вынужден-

ной, в рейтинге регионов России, Иркутская область расположилась на 69 месте (данные на 1 января 2013 г.) [4].

Для большей наглядности и показательности, рассмотрим деятельность исполнительных органов власти Иркутской области в ключе проведения процедуры изменения организационно-правовой формы и сокращение количества государственных (муниципальных) организаций на конкретных примерах.

Одним из наиболее злободневных вопросов, связанных с закрытием государственных организаций стал вопрос, связанный с ликвидацией, так называемого, «Александровского централа», филиала Иркутской областной психиатрической больницы № 2. Александровская центральная каторжная тюрьма, учрежденная в 1873 г. в селе Александровском Иркутского уезда на территории бывшего Александровского винокуренного завода, основанного в XVIII в. знаменитыми заключенными, в свое время, были Богомолец София Николаевна, Дзержинский Феликс Эдмундович, государственный деятель, Дмоховский Лев Адольфович — русские революционеры.

После Октябрьской революции тюрьма была ликвидирована. В советское время на ее территории долгое время находилась лечебница для душевнобольных, и, вплоть до сегодняшнего дня в здании бывшего «Александровского централа» находится филиал Иркутской областной психиатрической больницы № 2 [1, с. 102].

Начиная с 2008 г. встал вопрос о закрытии филиала психиатрической больницы ввиду нерентабельности организации. Тем не менее, при принятии решения о ликвидации данного медицинского учреждения учитывалось то обстоятельство, что для села с населением в 1612 чел. (по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.) это было единственным градообразующим предприятием [2].

Решение проблемы, связанной с оптимизацией деятельности филиала Иркутской областной психиатрической больницы № 2 заключалось в следующем. Организация не закрыта, постепенно, каждый год несколько пациентов определяются в другие типовые медицинские учреждения Иркутской области, а за персоналом больницы закреплены рабочие места с соответствующим квалификационным уровнем в поликлиниках и стационарах региона.

После того, как все пациенты благополучно будут размещены в других медицинских организациях, филиал Иркутской областной психиатрической больницы № 2 прекратит свое юридическое и фактическое существование, а его сотрудники получают право на переезд с последующим трудоустройством и выплатой подъемных.

В период с 2009–2010 гг. началась реорганизация небольших учреждений социального обслуживания, оказывающих узконаправленные услуги конкретным категориям граждан.

«Продуктом» данной реорганизации выступило создание и распространение типа «Комплексный центр социального обслуживания населения», ставшего результатом государственной политики сокращения количества учреждений за счет развития системы мобилизации возможностей самого клиента в разрешении трудной жизненной ситуации — активной позиции. Данное учреждение, как правило, основывалось на деятельности следующих типов учреждений социального обслуживания населения: Центр помощи семье и детям, Центр социального обслуживания пожилых и инвалидов на дому, Кризисный центр для женщин, некоторые детские стационарные и полустационарные учреждения [5, с. 4].

В частности, в Боханском районе в 2010 г. на базе трех типовых учреждений: Центр помощи семье и детям, Центр социального обслуживания пожилых и инвалидов на дому и Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних. Численность сотрудников реорганизованных учреждений сохранилась за счет оптимизированного расписания, планомерного распределения трудовых функций и должностей. Постепенно, штат Комплексного центра Боханского района расширяется прямо пропорционально растущей актуальности оказываемых им услуг, а также расширению поля деятельности.

Несмотря на то, что в течение пяти лет оптимизация бюджетных расходов проходила успешно за счет реорганизации многих учреждений социальной сферы, по-прежнему необходимо держать курс на полную ликвидацию некоторых организаций. Безусловно, их содержание обходится государственному бюджету несоизмеримо с достигаемым социальным эффектом дорого.

Так, основным докладом в данном ключе выступило официальное заявление министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова. «Наглядно видно, когда вместо оказания государственных услуг для граждан, основной видя деятельности бюджетного учреждения, сводится к выполнению работ для учредителя, заказ на выполнение которых может быть размещен на рынке», — подчеркнул Силуанов. Поэтому, считает министр, «можно провести еще раз инвентаризацию и сокращение бюджетных учреждений» [6].

Кроме того, пояснил Силуанов, федеральные органы власти будут формировать базовые перечни государственных и муниципальных услуг, а на их основе — задания для бюджетных учреждений. Это могут быть услуги образования, здравоохранения, культуры, добавил министр.

Еще один дополнительный источник финансирования бюджета — частный капитал. Особенно актуально это в развитии транспортной, энергетической инфраструктуры, модернизации промышленности, развитии инновационной экономики, считает Силуанов. Поэтому и нужно развивать частно-государственное партнерство. Бизнес может и должен прийти в бюджетный сектор, оказывая услуги в сфере образова-

ния, здравоохранения, культуры и спорта. Рост конкуренции позволит не только обеспечить экономное и рациональное использование средств государственных средств, но и создаст стимулы для повышения качества этих услуг, отметил Силуанов.

Есть в арсенале министерства финансов и методы поддержки региональных бюджетов. Подспорьем для регионов может стать ослабление требований к софинансированию с их стороны непервоочередных направлений федеральной поддержки. Сейчас, пояснил Силуанов, региональные финансы перегружены решениями, которые принимались на федеральном уровне.

Зачастую возникают ситуации, когда средств регионального бюджета недостаточно для покрытия расходов на финансирование подведомственных направлений деятельности с высоким уровнем собственной ответственности за несение текущих расходов.

Например, по словам министра финансов Российской Федерации, «при выделении средств из Фонда жилищно-коммунального хозяйства требования к участию региона в финансировании данной области составляют 70%, отдельных субсидий по сельскому хозяйству — 50%. Это, признает Силуанов, «действительно является трудным в реализации для регионов. В то же время чтобы регионы были более самостоятельными, их можно наделить правом предоставлять социальную поддержку гражданам с учетом критериев нуждаемости» [6].

Политика секвестрования бюджетных расходов на содержание неэкономных учреждений предполагает собой объективную оценку критериев нуждаемости населения конкретного муниципального образования в услугах определенного профиля.

Так, в 2014 г. в с. Каменка Боханского района был закрыт Дом-интернат для престарелых и инвалидов. Причиной ликвидации данного юридического лица послужило непригодное для стационарного учреждения состояние основного здания. Правопреемником учреждения стал «Комплексный центр социального обслуживания населения Боханского района». Граждане, находящиеся на стационарном обслуживании в данном учреждении были распределены в типовые интернаты Иркутской области, в частности, в Дом-интернат для престарелых и инвалидов Эхирит-Булагатского района.

Несмотря на то, что дом-интернат фактически перестал существовать, часть его сотрудников была трудоустроена. В целях повышения качества социального обслуживания населения и расширения спектра услуг, на базе Дома-интерната для престарелых и инвалидов с. Каменка была создана участковая клиентская служба и служба для оказания разовых услуг населению.

Участковая социальная служба представляет собой передовую технологию социальной работы, предполагающую создание и функциони-

рования отделения учреждения типа «Комплексный центр социального обслуживания населения». Целью данного отделения является оказание полного спектра социально-значимых услуг, выявление граждан, нуждающихся в различных видах и формах социальной поддержки на территории небольшого населенного пункта, своевременное оказание гражданам, оказавшимся в социально-опасном положении или находящимся на стадии раннего неблагополучия, необходимой помощи с привлечением специалистов различных ведомств [7, с. 51].

Для с. Каменка с населением более, чем 1 600 чел. располагающегося в 30 км от районного центра (п. Бохан), а также включающего в состав своего муниципального образования (МО «Каменка») несколько более мелких населенных пунктов, создание участковой социальной службы является необходимым условием для поддержания высокого уровня жизнеобеспечения граждан, важной составляющей социальной инфраструктуры [2].

Таким образом, несмотря на существующую и в настоящее время необходимость оптимизации статей расходов бюджета за счет изменения организационно-правовой формы и сокращения количества государственных (муниципальных) организаций, многими регионами, в том числе и Иркутской областью, накоплен положительный опыт в этом вопросе.

Основные трудности, связанные с возникновением вынужденной безработицы, и как ее следствием — растущим среди населения недо-вольством, уровня социальной девиации и иждивенчества, решаемы. Данный вывод подтверждается анализом деятельности всей системы государственных органов власти и учреждений Иркутской области в решении вопросов сокращения количества государственных (муниципальных) организаций.

Список использованной литературы и источников

1. Дамешек Л. М. История Усть-Ордынского Бурятского автономного округа / Л. М. Дамешек. — Улан-Удэ : Изд-во БГУ, 2003. — 192 с.
2. Данные Всероссийской переписи населения 2010 г. Официальный сайт Всероссийской переписи населения 2010 г. [Электронный ресурс]. — URL : http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. — Российская газета. — № 5179. — С. 32–56.
4. Рейтинг регионов России по уровню безработицы на 01.01.2013 г. — Официальный сайт РИА-новости (РИА-Аналитика) [Электронный ресурс]. — URL : <http://vid1.rian.ru/ig/ratings/unempl2011.pdf>
5. Секретарева Е. Т. Комплексный центр социального обслуживания населения Аларского района: результаты деятельности / Е. Т. Секретарева // Сельская Правда. — 2008. — № 32. — С. 4–5.
6. Силуанов А. Г. Минфин сократит число бюджетных учреждений [Электронный ресурс] / А. Г. Силуанов. — URL : <http://www.rg.ru/2013/04/08/uchrezdenia-site.html>

7. Топчий Л. В. К вопросу о методологии обоснования базовой модели социальной работы с семьей «группы риска» / Л. В. Топчий // Отечественный журнал социальной работы. — 2010. — № 1. — С. 50–52.

Информация об авторе

Данилова Евгения Николаевна — аспирант, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: Danilova.92@mail.ru.

Author

Danilova Evgenia Nikolaevna — PhD student, Baikal State University of Economics and Law, 11, Lenin Str., 664003, Irkutsk, e-mail: Danilova.92@mail.ru.

УДК 330:322
ББК 65.49

*А.Р. ДОРЖИЕВА,
Т.М. ШАДОНОВА*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

В статье проанализирована роль негосударственных пенсионных фондов в действующий пенсионной системе, рассматриваются возможность и целесообразность инвестирования пенсионных накоплений в проекты строительства доступного жилья в целях улучшения своих жилищных условий значительных групп населения за счет инвестирования средств пенсионных накоплений.

Ключевые слова: негосударственные пенсионные фонды, пенсионные накопления, инвестиционная деятельность НПФ.

*A.R. DORZHIEVA,
T.M. SHADONOVA*

IMPROVEMENT OF INVESTMENT ACTIVITY OF NON-STATE PENSION FUNDS IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

In article the role of non-state pension funds in acting to pension system is analysed, opportunity and expediency of investment of pension accumulation into construction projects of affordable housing for improvement of the living conditions of considerable groups of the population due to investment of means of pension accumulation are considered.

Keywords: non-state pension funds, pension accumulation, investment activity of NPF.