

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА

© 2012 А. А. Суховеева

Ростовский государственный экономический университет, Ростовская обл., г. Волгодонск

E-mail: suhoveeva\_anna@mail.ru

Рассмотрены проблемы функционирования и финансового обеспечения учреждений социальной защиты в условиях реструктуризации бюджетного сектора, обоснована необходимость перевода учреждений социальной защиты населения в статус казенных учреждений, выработаны направления повышения эффективности их деятельности.

*Ключевые слова:* учреждения социальной защиты населения, реструктуризация бюджетного сектора, казенные учреждения, смета расходов, нормативный метод планирования, государственное (муниципальное) задание.

Масштабная реформа бюджетной сети назревала в стране довольно давно. Ее предпосылки были заложены Принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. При этом необходимость реформирования бюджетного сектора обосновывалась следующими главными причинами:

- существующим механизмом сметного финансирования, не связанным с результатами деятельности бюджетного учреждения;

- производством государственных (муниципальных) услуг на нерыночной основе, создающим неоправданные конкурентные преимущества для бюджетных учреждений перед частным сектором, которые лишают бюджетные учреждения стимулов к сокращению издержек, связанных с производством государственных (муниципальных) услуг;

- недостаточной ориентацией главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижение конечных общественно значимых результатов и др.

В настоящее время проводимая в стране бюджетная реформа вышла на новый уровень. Это связано с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”, направленного на изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, а также Программы Правительства

Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

Указанные документы предусматривают деление существующих бюджетных учреждений на два типа: бюджетные учреждения с расширенным объемом прав и казенные учреждения. При этом казенные учреждения фактически остаются в действующем статусе, а бюджетные учреждения с расширенным объемом прав в значительной степени сближаются с автономными учреждениями (рис. 1).

Проводимая реструктуризация бюджетного сектора значительным образом повлияет на особенности финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений (рис. 2).

В свете проводимой в стране реформы особый интерес для автора представляет вопрос о (степени) ее влиянии на учреждения социальной защиты населения, поскольку формирование современной и комфортной социальной среды, а также решение задач по улучшению качества жизни наименее защищенных категорий граждан напрямую связаны с повышением эффективности их функционирования.

Государственная политика в сфере социальной защиты населения предусматривает совокупность законодательно закрепленных правовых, экономических социальных гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав и создание условий для достижения социально приемлемого уровня жизни населения<sup>1</sup>, однако в настоящее время в законодательстве отсутствует классификация учреждений социальной защиты. Поэтому реализацию основных направлений бюд-

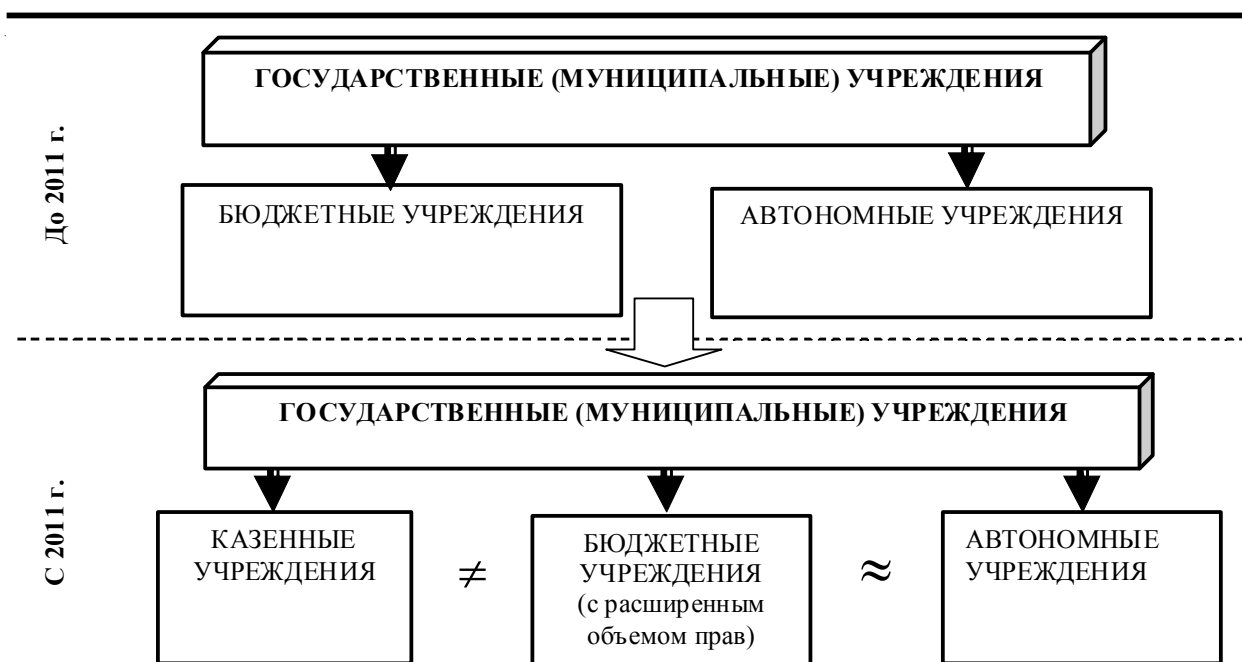


Рис. 1. Изменение статуса государственных (муниципальных) учреждений

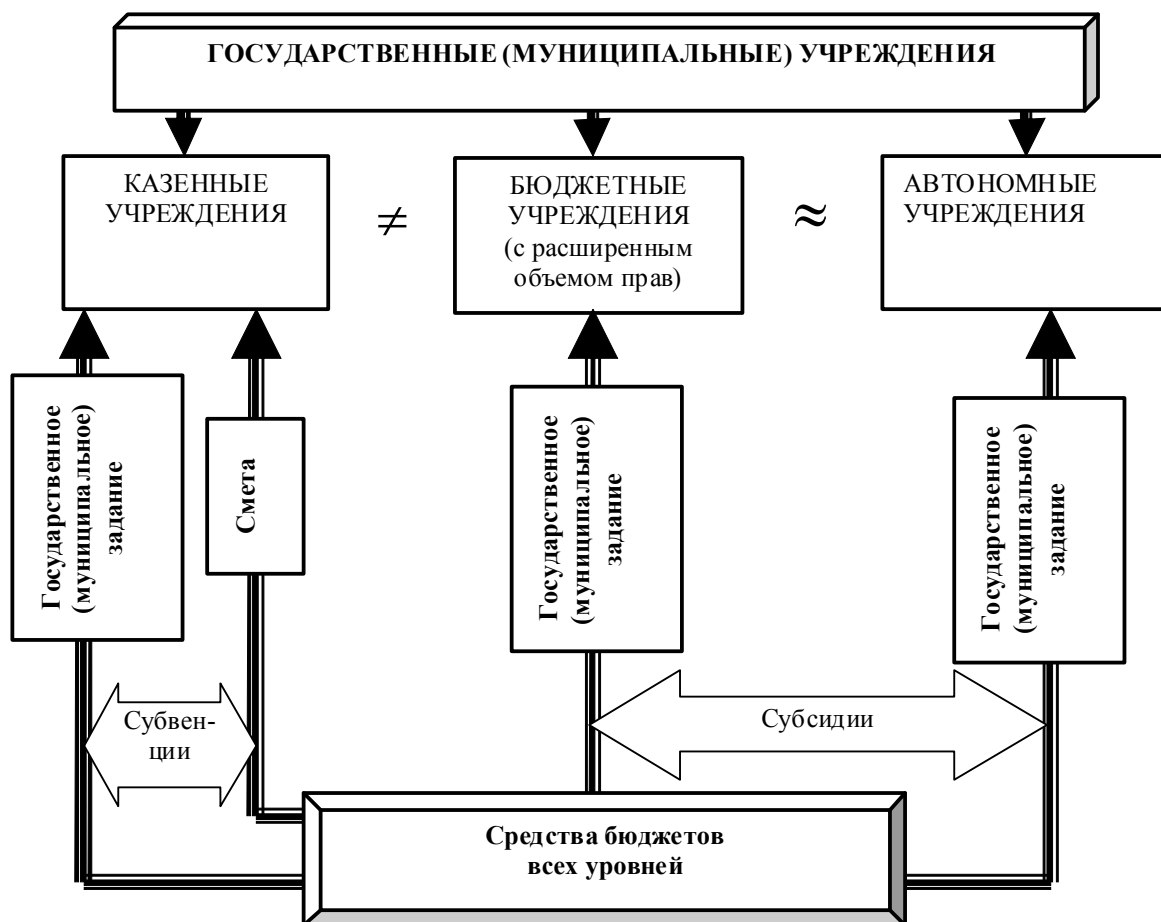


Рис. 2. Бюджетное финансирование государственных (муниципальных) учреждений

жетной реформы применительно к учреждениям системы социальной защиты населения, по нашему убеждению, следует начать с решения проблем методологического характера в части определения их классификационной принадлежности.

Обзор экономической литературы свидетельствует о том, что большинство авторов, предлагая свой взгляд на классификацию учреждений социальной защиты населения, отождествляют ее с классификацией учреждений социального обслуживания, утвержденной национальным стандартом Российской Федерации. На наш взгляд, ограничивать сеть учреждений социальной защиты сферой социального обслуживания не совсем верно, так как наряду с ними функции по социальной защите, уходу, социально-бытовому обслуживанию, реабилитации совмещают в себе некоторые учреждения образования и здравоохранения.

Таким образом, для обеспечения реализации последовательной политики в сфере оптимизации системы социальной защиты населения представляется целесообразным на законодательном уровне утвердить научно обоснованную классификацию учреждений социальной защиты и определить место учреждений социальной защиты во всей совокупности учреждений социальной сферы.

Исходя из основных положений Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений", а также Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. перспективной целью реструктуризации бюджетного сектора является переход подавляющего большинства существующих бюджетных учреждений, в том числе системы социальной защиты, на рыночные механизмы хозяйствования. Так, в соответствии с указанным федеральным законом в статус казенных учреждений будут переведены только специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной защите, а также психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением и лепрозории.

Вместе с тем проведенное авторское обследование материально-технического состояния ряда учреждений системы социальной защиты населения показывает, что уровень благоустрой-

ства и материально-технической оснащенности значительной части учреждений, особенно расположенных в сельской местности, не соответствует санитарным нормам и правилам, а для отдельных учреждений является критическим и сдерживает их эффективное функционирование, делая небезопасным проживание престарелых граждан, инвалидов и детей в социальных учреждениях. Это подтверждают трагические события, произошедшие в последние годы в ряде регионов страны. С 2005 г. в России в результате пожаров в учреждениях социальной защиты погибли более 300 чел. и пострадали более 1000 чел. Наиболее трагичными можно назвать пожары, произошедшие: в доме престарелых станицы Камышеватской Краснодарского края в 2007 г. - погибло 63 чел.; Чернском доме-интернате для престарелых и инвалидов Тульской области в 2007 г. - погибло 34 чел.; в доме престарелых в селе Подбельске Корткеросского района Республики Коми в 2009 г. - погибло 23 чел.

Вышеизложенные факты дают основание предполагать, что большинство учреждений социальной защиты не сможет функционировать на основе рыночных принципов, что, по нашему мнению, в конечном итоге приведет к снижению уровня и качества системы социальной защиты населения в целом. Авторская позиция заключается в том, что все учреждения социальной защиты должны оставаться на полном финансовом обеспечении государства, т.е. должны перейти в статус казенных учреждений.

Переход бюджетных учреждений в статус казенных, как было отмечено ранее, предусматривает выделение бюджетных ассигнований на основе сметы расходов и в рамках государственного (муниципального) задания. Следует отметить, что в экономической литературе довольно давно идет дискуссия между авторами по поводу достоинств и недостатков сметного планирования и финансирования расходов. Обоснованность изучения данной проблемы подтверждается и тем, что необходимость изменения существующего порядка сметного финансирования выделяется в качестве одной из предпосылок бюджетной реформы. При этом выделяются следующие недостатки: сметный порядок финансирования по своей сути является неэффективным, так как не создает стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств, к тому же он ориентирован на затратный метод управ-

ления государственными расходами, а не на управление результатами, так как бюджетные средства в основном планируются и распределяются на основе корректировки (индексации) расходов прошлых лет, без четкой привязки к целям и ожидаемым результатам расходования бюджетных средств.

Вступая в дискуссию, хотим отметить, что на наш взгляд, исходной проблемой планирования и финансирования расходов учреждений является не сам сметный порядок, а нормативный метод, который лежит в основе расчета сметных показателей. Этот вывод подтверждает проведенный нами анализ финансово-хозяйственной деятельности различных учреждений социальной защиты населения, который позволил выявить ряд следующих недостатков нормирования их расходов:

- не для всех видов расходов учреждений существуют необходимые нормы и нормативы, а также методики их расчета, что, в свою очередь, делает расчеты сметных показателей необоснованными. Так, при расчете ассигнований на питание общее количество дней функционирования учреждений в ряде случаев определяется произвольно. Например, в расчете детского дома с. Федосеевки Заветенского района количество дней функционирования составило 330 дн., детского дома "Дом детства" г. Донецка - для школьников 303 дн., для дошкольников 300 дн., детского дома № 1 г. Таганрога - 295,7 дн. При этом обоснования такого метода планирования расходов учреждениями не представляются;

- отдельные существующие методики расчета норм и нормативов законодательно не утверждены, что допускает различия в подходах к планированию ассигнований по статьям сметы расходов. Например, как показали проведенные Контрольно-счетной палатой Ростовской области проверки, количество воскресных, праздничных и каникулярных дней в расчетах детских домов составило: п. Новая Целина Целинского района - 475 дн., г. Батайска - 189 дн., г. Ростова-на-Дону - 183 дн., "Теремок" г. Волгодонска - 140 дн., № 1 г. Новочеркасска - 116 дн., № 2 г. Новочеркасска - 113 дн.<sup>2</sup>;

- большинство существующих норм и нормативов не учитывает специфики деятельности ряда учреждений, в том числе системы социальной защиты;

- многие нормативные показатели, используемые в сметном планировании, были разработа-

ны в планово-административной экономике, следовательно, в них не учитывается специфика современных потребностей как самих учреждений, так и потребителей услуг.

Таким образом, очевидна необходимость совершенствования методологической работы в части обеспечения единых подходов при планировании расходов казенных учреждений социальной защиты населения, научной обоснованности, систематизации и пересмотра ряда норм и нормативов с целью повышения качества сметного планирования, увязки потребности казенных учреждений системы социальной защиты в бюджетных средствах с их научно обоснованными потребностями.

Одной из приоритетных задач современной политики бюджетного планирования и финансирования на всех уровнях системы общественных финансов является повышение эффективности бюджетных расходов на оказание государственных услуг. Необходимость повышения качества и эффективности оказания социальных услуг, отказ от сметного финансирования государственных социальных служб требуют перехода от количественных показателей работы социальных учреждений к оценке качества оказываемых услуг<sup>3</sup>. В связи с этим в практику бюджетного планирования и финансирования был внедрен новый инструмент - государственное (муниципальное) задание, - устанавливающий требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Основная цель внедрения данного инструмента на всех уровнях власти - увязать в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг бюджетные затраты и результаты. Государственное (муниципальное) задание носит характер душевного финансирования, когда бюджетные средства выделяются:

- во-первых в зависимости от количества оказанных государственных (муниципальных) услуг;

- во-вторых от нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг.

Здесь же следует отметить, что на сегодня в России отсутствуют единые подходы к формированию и финансовому обеспечению государственного (муниципального) задания. Это связано с тем, что разработанные на федеральном уровне нормативные документы для органов вла-

сти субфедерального уровня носят только рекомендательный характер. Поэтому каждый уровень государственной власти разрабатывает свою методику формирования и финансового обеспечения государственного (муниципального) задания.

Мы считаем, что в настоящее время существует объективная необходимость разработки единой методики финансового обеспечения муниципального задания для однопрофильных учреждений социальной защиты. Это создаст единую основу для расчета бюджетных расходов, сделает более прозрачным процесс финансового обеспечения муниципального задания, что позволит усилить контроль за его финансированием и в конечном итоге обеспечит выполнение главной цели введения данного инструмента - соотнести

бюджетные затраты и полученные в процессе предоставления услуг результаты.

Реализация вышеизложенных предложений, по нашему мнению, сформирует единую основу для расчета и контроля бюджетных расходов, позволит не только поддерживать учреждения социальной защиты в надлежащем состоянии, но и обеспечить их развитие и эффективное функционирование.

---

<sup>1</sup> Зиганишина Л.А. Расходы на социальную политику: эффективность и результативность // Экон. науки. 2011. № 3 (76). С. 274.

<sup>2</sup> Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Ростовской области. 2007. № 2.

<sup>3</sup> Карасик Е.А. Перспективные направления развития региональной системы социального обслуживания населения // Экон. науки. 2009. № 5 (54). С. 224.

*Поступила в редакцию 04.03.2012 г.*