

УДК 351.71

***ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СЕКТОРА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ***

Кузнецов А.Э.,

студент

Петрозаводский государственный университет,

г. Петрозаводск, Россия

Чернова Л.Г.,

ст. преподаватель,

Петрозаводский государственный университет,

г. Петрозаводск, Россия

Аннотация

Статья посвящена комплексному анализу сектора государственных и муниципальных учреждений Республики Карелия как структурообразующего элемента социально-экономической системы региона. На основе данных портала ГИС ГМУ и ведомственной статистики исследуются масштабы, организационно-правовая структура и территориальное распределение сети учреждений. Выявлена выраженная муниципальная ориентация сектора, а также структурный дисбаланс, характеризующийся доминированием бюджетных и казенных форм при минимальной доле автономных учреждений. В работе проанализированы результаты проводимой с 2012 года оптимизации сети, систематизированы ключевые проблемы: территориальная дисперсия, кадровый дефицит, низкий управленческий потенциал и износ инфраструктуры. Сформулированы перспективные направления развития, включающие адресную цифровизацию, стимулирование финансовой самостоятельности и реализацию дифференцированного подхода к модернизации. Сделан вывод о необходимости

достижения баланса между эффективностью использования ресурсов, территориальной доступностью услуг и повышением управленческого потенциала учреждений.

Ключевые слова: Государственные и муниципальные учреждения, Республика Карелия, организационно-правовые формы, оптимизация сети учреждений, бюджетные учреждения, автономные учреждения, территориальная дисперсия, муниципальная социальная сфера, управленческий потенциал.

FEATURES AND CHALLENGES OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL INSTITUTIONS SECTOR IN THE REPUBLIC OF KARELIA

Kuznetsov A.E.,

student

Petrozavodsk State University,

Petrozavodsk, Russia

Chernova L.G.,

senior lecturer,

Petrozavodsk State University,

Petrozavodsk, Russia

Abstract

The article is dedicated to a comprehensive analysis of the public and municipal institutions sector in the Republic of Karelia as a structural element of the region's socio-economic system. Based on data from the GIS GMU portal and departmental statistics, the scale, organizational and legal structure, and territorial distribution of the institution network are investigated. A pronounced municipal orientation of the sector has been identified, as well as a structural imbalance characterized by the dominance of budgetary and state-owned forms with a minimal share of autonomous institutions. The paper analyzes the results of the network optimization carried out since 2012 and

systematizes the key problems: territorial dispersion, personnel shortage, low managerial potential, and infrastructure wear and tear. Promising development directions have been formulated, including targeted digitalization, stimulation of financial independence, and the implementation of a differentiated approach to modernization. A conclusion is drawn about the need to achieve a balance between the efficiency of resource utilization, territorial accessibility of services, and the enhancement of the managerial potential of institutions.

Keywords: public and municipal institutions, Republic of Karelia, legal forms of organization, optimization of the institution network, budgetary institutions, autonomous institutions, territorial dispersion, municipal social sphere, managerial potential

Место и роль сектора государственных и муниципальных учреждений в экономике и социальной сфере Республики Карелия

Сектор государственных и муниципальных учреждений является структурообразующим элементом социально-экономической системы Республики Карелия. Его значение для региона выходит далеко за рамки простого предоставления услуг и определяется целым рядом ключевых факторов.

Во-первых, сектор выступает крупнейшим работодателем (см. рис.1) Бюджетная сфера обеспечивает стабильную занятость для значительной части трудоспособного населения [1]. По данным Карелиястата, в учреждениях государственного управления, образования, здравоохранения и социальных услуг занято более 28% от общего числа работающих в регионе. Это создает основу для социальной стабильности, особенно в малых городах и сельских поселениях, где альтернативы бюджетной занятости часто ограничены.

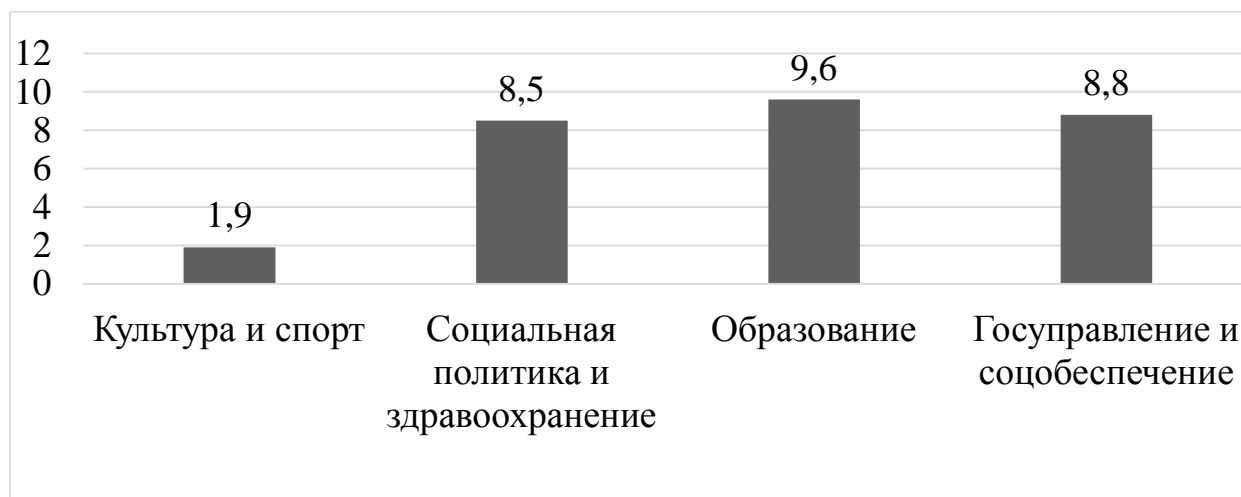


Рис 1. Количество занятых по ВЭД в процентах к общему числу занятых, %*

* Составлено по данным Карелиястата. [1].

Во-вторых, учреждения являются гарантом реализации конституционных прав граждан. Они обеспечивают доступность базовых социальных благ на всей территории республики, что является критически важным с учетом ее пространственных и демографических особенностей. Именно школы, фельдшерско-акушерские пункты (ФАПы), библиотеки и дома культуры зачастую являются единственными центрами социальной жизни и фактором удержания населения в удаленных и малолюдных районах, таких как Лоухский, Калевальский или Беломорский.

В-третьих, сектор напрямую влияет на качество человеческого капитала и инвестиционную привлекательность Карелии. Высококачественные услуги здравоохранения, общего и среднего образования формируют образованный и здоровый трудовой потенциал, необходимый для модернизации экономики региона [2]. Кроме того, учреждения сферы культуры, такие как музеи-заповедники «Кижы» и «Национальный музей РК», являются не только центрами сохранения исторического наследия, но и ключевым элементом туристического кластера, который является одним из приоритетов развития республики.

В связи с крайней важностью сектора ГМУ в социально-экономической сфере Республики Карелия необходимо более детальное изучение проблем и перспектив его развития.

Проанализируем количественные показатели сектора. По данным портала «ГИС ГМУ» [3] общее количество учреждений (ГМУ) в республике составляет 791, из них: федеральные учреждения: 52 (6.6%); региональные учреждения: 163 (20.6%); муниципальные учреждения: 576 (72.8%).

Исходя из вышеперечисленного, можно сделать вывод, что сектор имеет выраженную муниципальную ориентацию. Это подтверждает тезис о том, что именно органы местного самоуправления несут основную нагрузку по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населенных пунктов (образование, культура, спорт, молодежная политика).

Среди 163 учреждений (см таблицу 1), подведомственных органам исполнительной власти Республики Карелия, преобладают бюджетные учреждения (БУ) – 85 организации, что составляет 52%. На казенные учреждения (КУ) приходится 55 (34%), а на автономные (АУ) – 22 (14%).

Таблица 1 - Подведомственные ОИВ РК учреждения *

Ведомство	Всего учреждений	АУ	БУ	КУ
Министерство здравоохранения РК	40	2	37	1
Министерство образования РК	23	10	10	3
Министерство культуры РК	18	4	13	1
Министерство сельского хозяйства РК	1	0	1	0
Министерство экономического развития РК	3	0	2	1
Министерство финансов РК	1	0	0	1
Министерство имущественных и земельных отношений РК	3	0	2	1
ГК РК по обеспечению жизнедеятельности и безопасности населения	15	0	0	15
Министерство строительства РК	3	1	1	1
ГК РК по ценам и тарифам	1	0	0	1
Администрация Главы РК	4	1	1	2
Управление РК по обеспечению деятельности мировых судей	1	0	0	1
Министерство социальной защиты РК	19	0	16	2
Министерство природных ресурсов РК	21	2	1	18
Министерство дорожного хозяйства РК	2	0	1	1
ГК РК по строительству	1	0	0	1
Министерство национальной политики РК	3	1	0	2
Постоянное представительство РК при Президенте РФ	1	0	0	1
Министерство промышленности и торговли РК	1	0	0	1
Управление труда и занятости РК	2	1	0	1
ВСЕГО	163	22	85	55

* Составлено по источнику [4]

Анализируя таблицу 1, можно сделать следующие выводы. Министерство здравоохранения и Министерство здравоохранения являются крупнейшими операторами социальной сферы на региональном уровне (40 и 23 учреждения соответственно), что логично, учитывая объем и сложность их задач. При этом в здравоохранении доминируют БУ, а в образовании наблюдается самый высокий удельный вес АУ (10 из 23), что свидетельствует о большей гибкости и ориентации на предпринимательскую деятельность в этом секторе (например, вузы и колледжи).

Высокая доля казенных учреждений (КУ) у Минприроды (18 из 21) и ГК РК по жилищно-благотворительному надзору (15 из 15). Это объясняется их административно-контрольными и разрешительными функциями, где все доходы должны зачисляться в бюджет.

Наличие всего 22 АУ по республике говорит о том, что эта, наиболее гибкая, организационно-правовая форма используется выборочно и в основном в учреждениях СПО.

Общее количество муниципальных учреждений в Республике Карелия составляет 531 единицу (см. таблицу 2). Доминирующей организационно-правовой формой являются бюджетные учреждения (БУ) - 275 единиц (51,8%). Значительную долю составляют казенные учреждения (КУ) - 243 единицы (45,8%). Меньше всего представлены автономные учреждения (АУ) - всего 13 единиц (2,4%).

Анализ выявил значительные территориальные диспропорции в распределении муниципальных учреждений: Максимальная концентрация наблюдается в Петрозаводском городском округе - 135 учреждений (25,4% от общего количества). К муниципальным образованиям с развитой сетью учреждений относятся Прионежский (35), Сортавальский (33) и Сегежский (31)

районы. Наименьшее количество учреждений зафиксировано в Беломорском (10), Питкярантском (12) и Суоярвском (17) районах.

Автономные учреждения распределены крайне неравномерно: полностью отсутствуют в 10 муниципальных районах из 18, а наибольшее количество сосредоточено в Сортавальском районе (5), также по 2 учреждения имеют Медвежьегорский и Прионежский районы. В Петрозаводске, несмотря на максимальное количество учреждений, функционирует лишь 1 автономное учреждение.

Для полноценного анализа территориальной диспропорции сектора ГМУ было посчитана обеспеченность населения районов РК ГМУ, а именно количество учреждений на 10 тыс. человек. Результаты представлены в таблице 2.

Таблица 2 - Количество муниципальных учреждений РК в разрезе районов *

Район	Всего учреждений	АУ	БУ	КУ	Население	Кол-во учреждений на 10 тыс. человек
Беломорский	10	1	6	3	12305	8,13
Калевальский	18	0	17	1	5888	30,57
Кемский	22	0	17	5	12493	17,61
Кондопожский	26	0	0	26	31368	8,29
Костомукша г.	18	0	8	10	26470	6,80
Лахденпохский	25	0	6	19	10502	23,80
Лоухский	24	0	22	2	10092	23,78
Медвежьегорский	29	2	2	25	23603	12,29
Муезерский	19	0	2	17	7695	24,69
Олонецкий	25	1	12	12	18460	13,54
<i>Петрозаводск</i>	<i>135</i>	<i>1</i>	<i>127</i>	<i>7</i>	<i>235694</i>	<i>5,73</i>
Питкярантский	12	1	7	4	14495	8,28

Прионежский	35	2	4	29	21969	15,93
Пряжинский	25	0	12	13	12023	20,79
Пудожский	27	0	6	21	13907	19,41
Сегежский	31	0	11	20	31219	9,93
<i>Сортавальский</i>	33	5	9	19	23603	13,98
Суоярвский	17	0	7	10	12070	14,08
ВСЕГО	531	13	275	243	523856	10,14

* Составлено по источнику [3].

В таблице 2 видна обратная зависимость между численностью учреждений и населения района. Анализ подтверждает, что территориальная диспропорция существует, но она носит как количественный, так и качественный характер.

В малых районах диспропорция проявляется в эффективности и качестве (много маленьких учреждений на малое число людей, что финансово неэффективно и не гарантирует высокого уровня услуг). В крупных городах диспропорция выражается в нагрузке и доступности (мало крупных учреждений на большое число людей, что может вести к очередям и снижению внимания к нуждам конкретного человека).

Это связано с неоднородной плотностью населения, являющейся фундаментальным фактором, объясняющим территориальную диспропорцию. В чем заключается данная диспропорция? Не в том, что где-то учреждений "много" или "мало", а в принципиально разных моделях организации сети. Следовательно, необходимо одновременно решать две противоположные задачи:

1. в густонаселенных районах повышать качество и эффективность крупных, но перегруженных учреждений.

2. в малонаселенных районах сохранять физическую доступность услуг, находя способы содержать малокомплектные учреждения (например, через их преобразование в многофункциональные центры) и развивая мобильные службы (мобильные ФАПы, библиобусы).

Таким образом, проблема носит структурно-территориальный характер.

Согласно поручению Президента РФ (Пр-2360, п. 1в) [5], Правительству РФ в сфере повышения эффективности государственных учреждений следует работать в трёх направлениях: оптимизация учреждений; перераспределение бюджетного финансирования между учреждениями; выделение дополнительного финансирования.

Согласно перечню государственных учреждений Республики Карелия, подведомственных органам исполнительной власти Республики Карелия, начиная с 2012 года было введено в перечень 16 новых учреждений, а исключено – 48, т.е. произошло чистое сокращение на 32 учреждение (-16%), что является прямым свидетельством проводимой в регионе политики оптимизации сети учреждений. Это выражалось в следующем:

- укрупнении больниц (например, реорганизация ГБУЗ РК «Сортавальская ЦРБ» путём присоединения к ней ГБУЗ РК «Лахденпохская ЦРБ», реорганизация Национальной библиотеки Республики Карелия" в форме присоединения к ней бюджетного учреждения "Детская библиотека Республики Карелия имени В.Ф. Морозова" и т.д.);

- закрытии малокомплектных учреждений в депопулирующих сельских территориях.

Эта тенденция полностью соответствует общероссийским трендам и подтверждает тезис о поиске баланса между эффективностью расходования средств и доступностью услуг.

В связи с этим выделим несколько устойчивых проблемных блоков. Главная проблема — структурная и управленческая несбалансированность сектора ГМУ Республики Карелия, выраженная в:

- доминировании бюджетных и казённых учреждений;
- крайне низкой доле автономных учреждений;
- слабой финансовой самостоятельности;

- кадровой нехватке, особенно в сельской местности [6];
- высокой территориальной дисперсии, которая удорожает содержание сети;
- износе инфраструктуры при ограниченных бюджетах.

Эта совокупность факторов создаёт *эффект замкнутого круга*: низкий управленческий потенциал → низкая автономия → зависимость от бюджета → невозможность инвестиций → ухудшение качества услуг → новое сокращение сети.

Проведенная оптимизация сети создала необходимые предпосылки для перехода от количественных изменений к качественным. В этой связи перспективы развития сектора связаны со следующими направлениями:

- Стимулирование финансовой самостоятельности. Необходимо повышение финансовой грамотности руководителей и стимулирование перехода в формы, предполагающие большую самостоятельность (АУ), где это целесообразно. Это позволит диверсифицировать источники финансирования и повысить эффективность управления.

- Реализация кадровых и инвестиционных программ. Продолжение реализации программ «Земский доктор» и «Земский учитель» должно быть дополнено активным участием в национальных проектах («Образование», «Здравоохранение», «Культура») для привлечения целевого финансирования.

- Дифференцированный подход к модернизации. Требуется разработка отдельных стратегий для модернизации городских и сельских учреждений, учитывающих их различную ресурсную базу и потребности населения.

Итак, проведённый анализ подтверждает, что сектор государственных и муниципальных учреждений Республики Карелия выполняет ключевую функцию в обеспечении населения социально значимыми услугами и формировании регионального человеческого капитала. Структурные диспропорции, выраженная муниципальная ориентация сети, ограниченное

использование автономных форм, а также территориальная разобщённость и кадровый дефицит обуславливают необходимость перехода от политики количественной оптимизации к политике качественного развития.

Для повышения эффективности функционирования сектора требуется усиление управленческой самостоятельности учреждений, обновление инфраструктуры, дифференциация подходов к городским и сельским территориям и расширение участия в федеральных программах. Комплексная реализация данных мер позволит обеспечить устойчивость и адаптивность сети учреждений, а также повысить доступность и качество предоставляемых услуг в долгосрочной перспективе [7]. И главное, необходимо достижение баланса между эффективностью использования бюджетных средств, территориальной доступностью и качеством предоставляемых услуг в специфических условиях каждого района Карелии.

Библиографический список

1. Среднегодовая численность занятых в экономике республики по видам экономической деятельности в 2024 году / [Электронный ресурс] // Карелиястат: [сайт]. — URL: [https://10.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/73271\(6\).pdf](https://10.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/73271(6).pdf) (дата обращения: 10.12.2025).
2. Распоряжение Правительства Республики Карелия от 11 октября 2006 года N 309р-П [Об утверждении Перечня государственных учреждений Республики Карелия, подведомственных органам исполнительной власти Республики Карелия] Распоряжение Правительства Республики Карелия от 11 октября 2006 г. № 309р-П (ред. от 09.04.2025) «Об утверждении Перечня государственных учреждений Республики Карелия, подведомственных органам исполнительной власти Республики Карелия» [Электронный

ресурс]. URL: <http://kodeks.karelia.ru/api/show/919509716> (дата обращения: 10.12.2025).

3. Реестр организаций / [Электронный ресурс] // ГИС ГМУ: [сайт]. — URL: <https://bus.gov.ru/registry> (дата обращения: 10.12.2025).

4. Подведомственные учреждения / [Электронный ресурс] // Бюджет для граждан Республики Карелия: [сайт]. — URL: <https://budget.karelia.ru/prioritety/gosudarstvennye-uslugi/informatsiya-ob-uchrezhdeniyakh> (дата обращения: 10.12.2025).

5. Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства РФ: утв. Президентом РФ 10.12.2022 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70072> (дата обращения: 10.12.2025).

6. В школах Карелии остаются открытыми около 170 вакансий учителей / [Электронный ресурс] // РБК : [сайт]. — URL: <https://karelia.rbc.ru/karelia/29/08/2024/66d08e2d9a79478390052637> (дата обращения: 10.12.2025).

7. Басырова Г. Р. Роль государственных учреждений в экономике Российской Федерации // Теория и практика современной науки. 2020. №1 (55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-gosudarstvennyh-uchrezhdeniy-v-ekonomike-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 10.12.2025).