

**ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА
НА ТЕРРИТОРИИ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Жилина Е.А.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 503, JJ1989@yandex.ru

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 503, elena.kachanova@uara.ru

УДК 336.14
ББК 65.261.783

В статье рассмотрены механизмы исполнения требований Федерального закона № 83-ФЗ в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Уральского федерального округа; выявлены особенности мер по реализации реформы бюджетного сектора органами государственной власти субъектов. На основе методики оценки внедрения механизмов БОР, реструктуризации и оптимизации сети подведомственных учреждений произведен комплексный анализ деятельности органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа, позволяющая оценить ее эффективность. Также авторами разработаны и представлены приложения к данной методике, среди которых: использование наилучшей практики реструктуризации бюджетной сферы в других регионах, формирование конкурентоспособной сети учреждений бюджетной сферы.

Ключевые слова: реформа бюджетного сектора, государственные услуги, региональный опыт реализации Федерального закона № 83-ФЗ, методика оценки реструктуризации и оптимизации сети бюджетных учреждений.

Zhilina E.A., Kachanova E.A.

THE PRACTICE OF THE BUDGET SECTOR REFORM IMPLEMENTATION IN THE URAL FEDERAL DISTRICT

The article covers mechanisms of enforcing Federal Law № 83-FL in the RF subjects within the Ural Federal District; and reveals specifics of measures for implementing budget sector reform by the subjects' public bodies. Basing on the assessment methods for the ROB (result-oriented budgeting) mechanisms implementation, and on the restructuring and optimization of the network of subordinate institutions a comprehensive analysis of the public bodies of subjects of the Ural Federal District is performed to assess their effectiveness. Also, the authors developed and presented supplement to this procedure, including: the use of best practices for restructuring public sector in other regions, the formation of a competitive network of budget sector institutions.

Key words: reform of budget sector, public services, regional experience of the Federal Law № 83-FL enforcement, assessment methods of restructuring and optimization of the network of budget institutions.

Бюджетный сектор экономики решает важнейшие задачи по обеспечению жизнедеятельности населения, производству, распределению и потреблению общественных благ, удовлетворению социально значимых потребностей населения страны [1, с. 15]. Развитие социально-экономических отношений, неспособность многих организаций оказывать общественные услуги

на частной основе, взаимодействие рынка и государства при решении социально значимых вопросов – всё это обуславливает необходимость существования и функционирования бюджетного сектора экономики, который представлен сегодня сетью учреждений.

По данным 2012 года, предоставленным Министерством финансов Российской Федерации, бюджет-

ный сектор России состоит из 86 % бюджетных учреждений, 10 % – казенных и 4 % автономных (общая численность учреждений бюджетной сферы составила около 201 648 учреждений). Основными сферами, в которых производились структурные преобразования, являются здравоохранение и образование, культура, физкультура и спорт, предоставление социальных услуг и занятость населения. В меньшей степени задействованы сферы науки и средств массовой информации, а также создание и трансформация многофункциональных центров [2].

С 1 июля 2012 года в соответствии с требованиями Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08 мая 2010 г № 83-ФЗ (далее – № 83-ФЗ) все учреждения бюджетной сферы перешли на новые принципы организации и финансирования своей деятельности. Таким образом, закончен первый этап реализации реформы бюджетного сектора, предполагающей реорганизацию бюджетных учреждений, «децентрализацию» управления финансами и совершенствование механизма предоставления населению социально значимых услуг [3].

На территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Уральского федерального округа (далее – субъекты УФО), реализация первого этапа реформы бюджетного сектора осуществлялась в соответствии с требованиями законодательства. Авторы считают необходимым выделить ряд мер по реализации № 83-ФЗ, которые использовались на практике всеми субъектами УФО.

1. Нормативно-правовое обеспечение реализации положений Федерального закона № 83-ФЗ на региональном (муниципальном) уровне:

1.1. Организация методической помощи публично-правовым образованиям.

1.2. Организация нормативного правового обеспечения реализации № 83-ФЗ на муниципальном уровне (здесь важен показатель процента принятых муниципальных правовых актов, определяющих отраслевую принадлежность учреждений).

2. Организационное обеспечение реализации № 83-ФЗ на региональном (муниципальном) уровне:

2.1. Система мониторинга реализации № 83-ФЗ.

2.2. Организация совещаний и семинаров и другая методическая работа.

3. Информационное обеспечение реализации № 83-ФЗ.

В субъектах УФО достаточно активно осуществлялась работа по реализации первого этапа реформы бюджетного сектора, особенно стоит выделить организацию методической помощи органам государственной власти регионов, органам местного само-

управления и самим учреждениям бюджетной сферы. Данная работа осуществлялась по следующим направлениям:

– плановый мониторинг принятия муниципальными образованиями субъектов УФО нормативно-правовых актов и изменения статуса учреждений бюджетной сферы;

– организация и проведение обучающих семинаров и совещаний с руководителями отраслевых министерств и ведомств, главами муниципальных образований, должностными лицами, курирующими социальные вопросы, и другими публично-правовыми образованиями, непосредственно осуществляющими требования Закона № 83-ФЗ;

– организация семинаров-совещаний в режиме видеоконференций в формате «Вопрос-ответ» с представителями органов местного самоуправления, непосредственно осуществляющими мероприятия по реализации Федерального закона № 83-ФЗ, а также с участием представителей Министерства финансов Российской Федерации и субъектов УФО;

– проведение «круглых столов» с участием представителей органов местного самоуправления, специалистов Министерств финансов субъектов УФО, финансовых органов муниципальных образований, руководства учреждений, а также отраслевых исполнительных органов государственной власти субъектов УФО по определению (изменению) типов учреждений бюджетной сферы, пути оптимизации бюджетной сети.

Таким образом, по мнению авторов, необходимо отметить достаточно разнообразную и глубокую методическую проработку органами государственной власти субъектов УФО мер по реализации № 83-ФЗ. Кроме того, в каждом субъекте УФО был принят перечень необходимых нормативно-правовых актов, создана правовая основа функционирования учреждений бюджетной сферы, разработаны актуальные материалы по методическому сопровождению и совершенствованию регионального законодательства каждого субъекта УФО.

В то же время каждый субъект УФО имеет ту или иную отличительную особенность практической реализации первого этапа реформы бюджетного сектора. В связи с этим далее авторы предлагают схематический анализ особенностей организационного и информационного обеспечения мер по реализации № 83-ФЗ, применимых для распространения в другие регионы. Анализ отличительных черт представлен в Таблице 1, составленной авторами на основе анализа мер по реализации первого этапа реформы бюджетного сектора.

Представленные в таблице данные подкрепляют сведения о достаточно глубокой проработке субъектами УФО первичных мер по реализации № 83-ФЗ. Особо следует отметить Ханты-Мансийский и Яма-

Таблица 1

Особенности мер по реализации реформы бюджетного сектора, используемые субъектами УФО

	Организационное обеспечение	Информационное обеспечение
Курганская область	— Правительством области и каждым органом исполнительной власти приняты распоряжения, утверждающие порядок и план мероприятий по реализации № 83-ФЗ, установлены сроки отчетности	— на официальном сайте Правительства области размещены модельные нормативно-правовые акты и ведомственные перечни государственных услуг
Свердловская область	— активное вовлечение Министерства по управлению государственным имуществом в процесс реорганизации учреждений бюджетной сферы	— создание информационно-методического сборника «Особенности создания новых типов муниципальных учреждений»
Тюменская область	— задействованы представители профсоюзных организаций, которые включены в состав рабочей группы, — утверждены перечни недвижимого имущества, особо ценного движимого имущества	— опубликование на официальных сайтах органов власти результатов анализа нормативно-правовой базы на предмет своевременного и полного правового регулирования вопросов совершенствования учреждений бюджетной сферы
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	— на официальном сайте Правительства субъекта организована «горячая линия» по оказанию методического содействия в реализации № 83-ФЗ	— организованы курсы повышения квалификации для руководителей учреждений бюджетной сферы
Челябинская область	— вовлечение в процесс реформирования бюджетной сферы руководителей, курирующих социальные и образовательные вопросы, представителей бухгалтерий	— активное взаимодействие с информационно-поисковыми системами «Гарант» и «Консультант» для публикации региональных законодательных актов
Ямало-Ненецкий автономный округ	— создание методического сборника для ОМС, в состав которого вошли 4 модельных нормативно-правовых акта, — деятельность рабочей группы по осуществлению взаимодействия, методической помощи и анализу результатов реализации № 83-ФЗ	— задействованы муниципальные СМИ (в первую очередь официальные печатные издания и телевизионные программы)

ло-Ненецкий автономные округа, Тюменскую и Челябинскую области. Публично-правовые образования данных субъектов при исполнении требований № 83-ФЗ задействовали все сферы социальной жизни, привлекли к работе новые для государственных структур источники информирования населения, организовали «горячие линии» – всё это позволило оперативно решать возникающие проблемы и редактировать дальнейшие мероприятия по реструктуризации бюджетного сектора. Другие субъекты УФО хорошо проработали нормативно-правовой аспект, в то же время не уделили столь пристального внимания методической поддержке мер по реализации реформы бюджетного сектора.

Поскольку текущая государственная политика определяет необходимость оценки эффективности и результативности публично-правовых образований (в том числе по реализации № 83-ФЗ и бюджетной реформы), авторы предлагают ввести несколько оценочных критериев. Каждому критерию будет присвоен ранг от 1 до 6 (по количеству субъектов УФО: 1 – максимальный результат, 6 – минимальный), демонстрирующий уровень деятельности субъекта УФО по сравнению с другими регионами. Каждый субъект УФО оценивается по нескольким критериям. Из полученных оценок составляется рейтинг субъектов, в котором происходит их ранжирование в соответствии

с полученными результатами (1 – максимальный результат, 6 – минимальный).

Ранги посчитаны авторами на базе методики оценки внедрения бюджетных механизмов и реструктуризации и оптимизации сети подведомственных учреждений в субъектах Федерации, находящихся в пределах Уральского федерального округа, применяемой при подготовке аналитических материалов в аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе. Сумма оценок образует комплексную оценку – показатель результативности действий, осуществляемых органами власти и управления субъектов УФО по реструктуризации сети подведомственных учреждений.

Комплексная оценка реструктуризации и оптимизации сети подведомственных учреждений осуществляется по следующим направлениям:

- бюджетное планирование;
- исполнение бюджета;
- финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями;
- оказание государственных услуг и прозрачность бюджетного процесса;
- индикативное планирование;
- прозрачность и обоснованность бюджетных расходов;

Таблица 2

Комплексная оценка реструктуризации и оптимизации сети бюджетных учреждений
в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Уральского федерального округа

Субъект, Российской Федерации, находящийся в пределах Уральского федерального округа	ИНДИКАТОРЫ					Комплексная оценка реструктуризации и оптимизации сети бюджетных учреждений
	Качество оказания гос. услуг и прозрачность бюджетного процесса	Качество оценки эффективности деятельности ОИВ и бюджетных учреждений	Повышение самостоятельности и паспортизация бюджетных учреждений	Реструктуризация и оптимизация сети подведомственных бюджетных учреждений	Бюджетные показатели *	
Курганская область	5,22 ранг 5	6,45 ранг 3	6,00 ранг 1	5,50 ранг 5	20,10 ранг 3	43,27 ранг 3
Свердловская область	6,60 ранг 2	4,02 ранг 6	4,08 ранг 2	5,85 ранг 4	14,50 ранг 6	35,07 ранг 5
Тюменская область	7,95 ранг 1	6,70 ранг 2	1,20 ранг 3	9,00 ранг 1	22,20 ранг 2	47,05 ранг 1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	6,20 ранг 4	8,00 ранг 1	Нет данных	6,68 ранг 3	19,70 ранг 4	40,58 ранг 4
Челябинская область	6,20 ранг 3	4,50 ранг 5	Нет данных	0,42 ранг 6	16 ранг 5	27,13 ранг 6
Ямало-Ненецкий автономный округ	3,00 ранг 6	5,30 ранг 4	Нет данных	6,90 ранг 2	30,7 ранг 1	45,9 ранг 2

* Индикатор «Бюджетные показатели» состоит из совокупности четырех показателей, характеризующих бюджетную политику, проводимую в регионе: качество бюджетного планирования, качество исполнения бюджета, качество прозрачности и обоснованности бюджетных расходов и качество индикативного планирования.

– оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти;

– повышение самостоятельности и паспортизация государственных бюджетных учреждений;

– реструктуризация и оптимизация сети подведомственных государственных бюджетных учреждений.

Каждому направлению будет присвоен ранг, который в дальнейшем обеспечит оценку эффективности деятельности публично-правовых образований субъектов УФО как по реализации реформы бюджетного сектора, так и требований № 83-ФЗ (Таблица 2).

Таким образом, анализ и оценка показателей реализации реформы бюджетного сектора и, в частности, № 83-ФЗ в субъектах УФО позволяет разделить регионы на 2 группы – лидеры и аутсайдеры. Тюменская и Курганская области, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа составляют группу лидеров. Причем явным лидером является Тюменская область. Данный регион – «пионер» в сфере реализации реформы бюджетного сектора, поэтому вполне ожидаемы самые высокие оценки и, следовательно, высший ранг. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ также находятся в числе субъектов – лидеров, хотя органы государственной власти данных субъектов начали осуществлять требуемые реформой действия в 2011 году,

на территории этих субъектов не реализовывались пилотные проекты. Такой успех объясняется плотным межрегиональным сотрудничеством с Тюменской областью (кроме того, до недавних пор автономные округа входили в состав Тюменской области). Не смотря на лидерское положение Курганской области, все же в данном субъекте ярко прослеживается ряд проблем и недочетов в работе: не совсем четко отлажен механизм оценки деятельности органов власти и самих бюджетных учреждений, а также качества предоставляемых населению услуг. По представленным показателям Свердловская и Челябинская области входят в группу аутсайдеров. Однако, по мнению авторов, оценивая деятельность органов государственной власти Свердловской области в целом, данный регион может быть выведен из состава группы «регионы-аутсайдеры» и сформировать «средний класс», т.е. регион с относительно средними показателями и весьма удовлетворительной деятельностью публично-правовых образований региона по реализации реформы бюджетного сектора. В то же время и в Свердловской, и в Челябинской областях оптимизация подведомственных учреждений бюджетной сферы происходит сложно, со множеством проблемных ситуаций, а оценка деятельности органов власти и учреждений бюджетной сферы практически отсутствует.

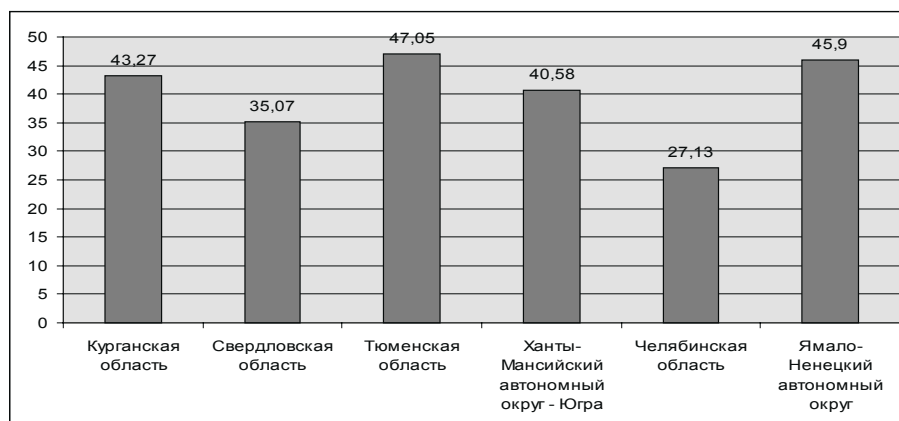


Рисунок 1. Показатель эффективности деятельности органов государственной власти субъектов УФО по реализации требований реформы бюджетного сектора и требований № 83-ФЗ

По мнению авторов, методика оценки внедрения бюджетных механизмов и реструктуризации и оптимизации сети подведомственных учреждений в субъектах УФО действительно указывает на уровень эффективности деятельности публично-правовых образований регионов по реализации реформы бюджетного сектора (Рисунок 1). В связи с этим авторы считают, что данная методика может применяться и в других регионах России. Её использование позволит:

- воспользоваться наилучшей практикой реструктуризации бюджетной сферы в других регионах для эффективной реализации требований реформы бюджетного сектора;
- сформировать конкурентоспособную сеть учреждений бюджетной сферы в регионе;
- начать использовать систему стимулирующих трансфертов целевого назначения для поддержания, модернизации и совершенствования бюджетной сферы территории, региона, отрасли;
- реализовать на практике принципы управления бюджетной сферой с целью повышения прозрачности и доступности, предоставляемых в данной сфере государственных услуг.

Таким образом, предложенная авторами методика оценки внедрения бюджетных механизмов и реструктуризации и оптимизации сети подведомственных учреждений, основанная на ранжировании и индикативности, позволяет дать реальную оценку эффективности предпринимаемых органами государственной власти субъектов, находящихся в пределах Уральского федерального округа, мер по реализации реформы бюджетного сектора и Федерального закона № 83-ФЗ.

Литература:

1. Качанова Е.А. Оценка влияния реформы бюджетного сектора экономики на структуру

местного бюджета // Финансы. 2011. № 1. С. 15-29.

2. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/> (дата обращения 22.12.2012).

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ (ред. от 30.11.2011) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Обучение положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации в части исполнения бюджета. М.: НП «Центр развития современных образовательных технологий», 2012. 632 с.: ил.

References:

1. Качанова Е.А. Assessing the impact of the reform of the budget sector of the economy on the structure of the local budget // Finance. 2011. № 1. P. 15-29.

2. The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/> (access date 22.12.2012).

3. On introducing amendments to selected legislative acts of the Russian Federation in connection with improvement of legal status of public(municipal) institutions: Federal Law of May 08, 2010 № 83-FL (as amended on 30.11.2011) [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

4. Teaching provisions of the Budget Code of the Russian Federation in the part of budget implementation. M.: NPO «Center of modern educational technology», 2012. 632 p.: ill.