РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА КАК ИНДИКАТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Жилина Е.А.

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

УДК 336.1:352
ББК 65.261.71(2рос-4Све)

В статье представлены результаты исполнения требований Федерального закона № 83-ФЗ на территории Свердловской области, проанализирована отраслевая специфика бюджетного сектора региона и выделены основные критерии определения правового статуса бюджетных учреждений. Также приведен детальный анализ деятельности публично-правовых образований по исполнению данного закона, заключающейся в организационно-методическом и правовом взаимодействии региональных и местных органов власти и учреждений бюджетной сферы. Результатом исследования явилась разработанная автором система пошаговых мер для органов государственной власти Свердловской области, способствующая социально-экономическому развитию муниципалитетов и региона.

Ключевые слова: реформа бюджетного сектора, государственные услуги, качество и доступность услуг, социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Zhilina E. A.

BUDGET SECTOR REFORM IMPLEMENTATION AS AN INDICATOR OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL INSTITUTIONS IN THE SVERDLOVSK REGION

The article presents outcomes of the Federal Law № 83-FS execution in the Sverdlovsk region, analysis of the industry specifics of the budget sector in the region, and the main criteria for determining the legal status of public institutions. The research also shows a detailed analysis of this law's implementation by the public law entities, which consists in the organizational, methodological and legal interaction between regional and local authorities and public sector institutions. As a result of the study, the author develops a system of stepwise measures for public authorities of the Sverdlovsk region, contributing to the socio-economic development of the municipalities and the region.

Key words: reform of the public sector, government services, the quality and accessibility of services, socio-economic development of municipalities.

Бюджетный сектор муниципального образования решает важнейшие задачи по воспроизводству и обеспечению жизнедеятельности населения, предоставляя гражданам различные услуги, призванные быть общедоступными и бесплатными. Такие услуги зачастую относятся к социальным и на местном уровне включают в себя услуги общего образования, первичной и скорой медицинской помощи, физической культуры и спорта, организации досуга и отдыха и др. [1, С. 18]. Таким образом, бюджетный сектор является одним из основополагающих механизмов управления социально-экономическим развитием муниципалитетов.

В настоящее время в России активно проводится реформирование бюджетного сектора экономики, которое направлено в первую очередь на обеспечение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых населению. Одним из этапов бюджетной реформы является реализация положений принятого 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 – Федеральный закон № 83-ФЗ), который внес существенные изменения в ряд законодательных актов, ре-

© Жилина Е.А., 2013

гулирующих деятельность некоммерческого сектора и задал новые правовые и экономические условия работы государственных (муниципальных) учреждений [2]. Так, с 1 июля 2012 года в соответствии с требованиями Федерального закона № 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].

Согласно озвученным выше критериям по повышению качества и доступности государственных услуг, оказываемых органами власти и управления, бюджетная сфера Свердловской области приведена в соответствие с требованиями законодательства. По итогам реорганизационных мероприятий 1 693 учреждения (53,4 процента от общего количества учреждений бюджетной сферы Свердловской области) остались в статусе бюджетных, 1357 учреждений (42,8 процентов) получили статус казенных, также создано 121 автономное учреждение (3,8 процентов). Таким образом, 3 171 бюджетное учреждение подверглось реформированию.

Относительно отраслевой принадлежности учреждений бюджетной сферы Свердловской области система мониторинга реализации Федерального закона № 83-ФЗ в муниципальных образованиях региона свидетельствует о преимущественном положении бюджетных учреждений, которые получили расширенный спектр прав в ходе реализации положений бюджетной реформы (Таблица 1. Отраслевая специализация и правовой статус учреждений бюджетной сферы Свердловской области).

Данные таблицы свидетельствуют о том, что социально значимые учреждения бюджетной сферы все же останутся под «патронажем» органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления, т.к. необходимо удовлетворять потребности населения региона. Если же детально коснуться механизма «выбора» организационно-правовой формы учреждений в бюджетных отраслях, то, согласно нормативно-правовой базы, необходимо отталкиваться от двух критериев, которые определяются показателями экономического и ресурсного потенциалов, как самого учреждения, так и его отраслевой принадлежности. Автор проанализировали региональное законодательство и выделил показатели критериев экономического и управленческого потенциалов, указанные в таблице 2. Критерии экономического и управленческого потенциалов [5].

Также по оценке автора одним из основных критериев перевода бюджетных учреждений старого типа в новую организационно-правовую форму явилось наличие полномочий у учреждения для оказания платных услуг и возможность расширения их ассортимента.

В тоже время необходимо отметить, что одновременно с реструктиризацией бюджетного сектора Свердловской области достаточно активно осуществлялась работа по организации методической помощи органам государственной власти Свердловской области, органам местного самоуправления и самим учреждениям бюджетной сферы. Так, был принят перечень нормативно-правовых актов Свердловской области, определяющих спектр следующих мероприятий [6]:

– порядок создания либо реорганизации бюджетного учреждения;

– порядок формирования государственного (муниципального) задания;

– определение сроков и мероприятий по реализации Закона № 83-ФЗ;

– определение объема и условий предоставления субсидий из областного бюджета на реализацию прямых функций и иные цели (в т.ч., содержание са-

Таблица 1

Отраслевая специализация и правовой статус учреждений бюджетной сферы Свердловской области [составлен автором на базе 4].

	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Образование	955	1143	47
Культура	82	214	15
Физкультура и спорт	21	79	10
Здравоохранение	11	89	21
Жилищно-коммунальное хозяйство	27	21	0
Сфера управления имуществом	13	2	0
Молодежная политика	14	22	1
Другие сферы деятельности	202	141	31
Всего	1325	1711	135

Таблица 2

Критерии экономического и управленческого потенциалов

Экономический потенциал	Определяется уровнем и значениями следующих показателей: а) средняя доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения муниципального учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года; б) средний рост доходов учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года; в) средний рост балансовой стоимости основных фондов учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года; г) средний рост расходов бюджетных средств на единицу муниципальной услуги за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года; д) средний рост заработной платы работников учреждения в среднем по учреждению за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года; е) коэффициент эффективности использования фонда оплаты труда за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года.
Управленческий потенциал	Определяется результативностью и достижимостью следующих показателей: а) способность административно-управленческого персонала эффективно осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность, в том числе направленную на развитие соответствующего учреждения (после изменения его типа); б) рейтинг государственного (муниципального) учреждения по данным независимых рейтинговых агентств; в) наличие плана (программы) учреждения по внедрению энергосберегающих технологий; г) наличие программы развития автономного учреждения.

мих учреждений, оплата жилищно-коммунальных услуг и др.);

закрепление расписания мониторинга региональных и муниципальных нормативно-правовых актов и осуществление иных мероприятий по реализации Закона № 83-ФЗ на территории Свердловской области.

Также органами государственной власти Свердловской области были утверждены Методические рекомендации по следующим основным вопросам: формирование государственного задания учреждениями бюджетной сферы и осуществление контроля за их выполнением, расчет нормативных затрат, связанных с оказанием учреждениями социально значимых функций и нормативных затрат на содержание имущества учреждений Свердловской области.

В процессе исполнения публично-правовыми образованиями требований Закона № 83-ФЗ организация методической помощи также редактировалась и подвергалась изменениям. Так, например, была создана система мониторинга реализации Закона № 83-ФЗ, действующая и в настоящее время. Данная система закрепляет порядок и формы представления органам государственной власти субъекта и органам местного самоуправления информации о реализации Закона № 83-ФЗ (ответственность за мониторинг сведений и подготовку сводной информации возложена на Министерство финансов Свердловской области).

Второй составляющей системы мониторинга реализации Закона № 83-ФЗ явилась работа по организации и проведению совещаний, семинаров и консультаций с участием публично-правовых образований, непосредственно осуществляющих требования Закона № 83-ФЗ [6].

1) Представителями Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области и Министерства финансов Свердловской области проведены выездные совещания в Администрациях управленческих округов региона с участием глав муниципальных образований.

2) Организованы семинары-совещания в режиме видеоконференций с представителями органов местного самоуправления, непосредственно осуществляющими мероприятия по реализации Закона № 83-ФЗ.

3) Также сложилась практика проведения «круглых столов» с участием представителей органов местного самоуправления, специалистов Министерства финансов Свердловской области, Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области, а также отраслевых исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Вопросы реализации Закона № 83-ФЗ также обсуждались и на методических семинарах, организованных отраслевыми исполнительными органами государственной власти Свердловской области с приглашением представителей администраций муниципальных образований в Свердловской области, курирующих деятельность государственных и муниципальных учреждений соответствующей отрасли.

Актуально и своевременно осуществлялось и информационное обеспечение реализации положений Закона № 83-ФЗ. В 2011 году был издан и направлен в муниципальные образования и отраслевые министер-

ства Свердловской области информационно-методический сборник «Особенности создания новых типов государственных (муниципальных) учреждений». Затем неоднократно в данное информационно-методическое пособие неоднократно вносились коррективы, также отражались и последующие законодательные нововведения. Кроме того, все проекты и принятые нормативные акты, нормативно-правовые акты, а также примерные формы документов по вопросам реализации Закона № 83-ФЗ своевременно размещались на официальных сайтах отраслевых министерств и ведомств Свердловской области. В первую очередь на сайтах Министерства финансов Свердловской области и Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области.

Необходимо отметить, что информационно-методическое обеспечение реализации положений Закона № 83-ФЗ осуществляется отраслевым министерствами Свердловской области и в настоящее время, на официальных сайтах министерств своевременно обновляется информация о правовых, методических и других изменениях.

Таким образом, анализ реализации требований Закона № 83-ФЗ в Свердловской области свидетельствует о наличии содержательного и довольно богатого регионального опыта осуществления требований реформы бюджетного сектора, проявляющегося в основном в детальной проработке нормативно-правовой базы, практической направленности преобразований (в том числе, учете региональных особенностей) и конкретных пошаговых мерах, направленных на результат. В то же время, не смотря на наличие положительных черт, авторы отмечают неготовность многих региональных органов власти к необходимым преобразованиям и сопротивляемость субъектов реформирования – учреждений бюджетной сферы.

Не смотря на то, что первый этап реформы бюджетного сектора завершен – закончен переходный период для учреждений бюджетной сферы, у органов государственной власти Свердловской области еще множество проблем, которые носят комплексный характер. В связи с этим авторы считают целесообразным начать их разрешение с создания практики межведомственного и межотраслевого взаимодействия публично-правовых образований региона, непосредственно осуществляющих мероприятия по реализации Закона № 83-ФЗ. Такое взаимодействие будет, по мнению авторов, способствовать формированию новых механизмов разрешения проблем, связанных с эффективным осуществлением требований Закона № 83-ФЗ.

Автор предлагает для органов государственной власти Свердловской области систему пошаговых мер (имеющих последовательный характер), реализация которых, по их мнению, позволит в минимальные сроки добиться максимально эффективных результатов. Данный комплекс состоит из следующих шагов.

• Формирование рабочей группы в субъекте, в состав которой будут входить представители отраслевых министерств и ведомств, учредители бюджетных учреждений, юристы, представители общественности, экономической службы. Создание такой рабочей группы позволит консолидировать информацию, обобщать ее с учетом специфики региона, оперативно решать возникающие разногласия с учетом мнений представителей различных сфер (что позволяет прийти к более объективному решению).

• Создание практики взаимодействия органов государственной власти Свердловской области с федеральными министерствами и ведомствами, а также с органами государственной власти других субъектов Российской Федерации. Данное взаимодействие создает возможность «прямого контакта», которые позволят рационализировать работу по реализации Закона № 83-ФЗ.

• Акцентировать внимание на повышении качества и доступности предоставляемых органами государственной власти субъектов Федерации государственных услуг. Данный тезис может быть решен благодаря одновременной и взаимосвязанной реализации положений Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ, предполагающих:

1) оптимизацию перечней услуг, оказываемых конкретных бюджетным учреждением, исключение их избыточности или дублирования;

2) регламентацию и стандартизацию услуг, а также оптимизацию процессов предоставления государственных услуг.

Таким образом, предложенная автором система пошаговых мер по методическому сопровождению реализации Закона № 83-ФЗ, по мнению автора, обеспечит действенное внедрение бюджетных механизмов, реструктуризацию и оптимизацию сети подведомственных учреждений в рамках Закона № 83-ФЗ. В свою очередь, появится возможность для дальнейшей оценки эффективности предпринимаемых органами государственной власти Свердловской области мер по реализации 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. О внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совер-

шенствованием 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».

3. Корюков А.А. Доклад по особенностям реализации № 83-ФЗ от 11.11.2012 года (доклад не опубликован).

4. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области [электронный ресурс]. URL: http:sverdl.gks.ru (дата обращения 02.02.2013).

5. О ежегодном докладе «О состоянии системы образования Свердловской области в 2011 году»: Постановление Правительства Свердловской области от 05 июля 2010 г. № 1030-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О формировании сводного доклада Свердловской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 24 февраля 2009 г. № 196-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Kachanova E. A. Assessing the impact of the public economy sector reform on the local budget structure // Finance. 2011. Vol. 1. pp. 15-29.

2. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in relation to the improvement of the federal (municipal) institutions legal status: Federal Law of May 8, 2010 № 83-FS (as amended on 30.11.2011) [e-resource]. Accessed from reference-legal system “Consultant Plus”.

3. Koryukov A. A. Report on the peculiarities of the realization of 83-FS of 11.11.2012, (unpublished report).

4. Official website of the Territorial Department of the Federal Statistics Service of the Sverdlovsk region [e-resource]. URL: http:sverdl.gks.ru (accessed on 02.02.2013).

5. On the annual report "On the state of the education system of the Sverdlovsk region in 2011": Resolution of the Government of the Sverdlovsk region of July 5, 2010 №1030-PP [e-resource]. Accessed from reference-legal system “Consultant Plus”.

6. On the formation of the Sverdlovsk region composite report on the results of monitoring the effectiveness of local authorities of the city districts and municipal areas, located in the Sverdlovsk region: Government Decree of February 24, 2009 №196-PP [e-resource]. Accessed from reference-legal system “Consultant Plus”.