Дзанкисова, Ирма Хасановна. Стандарты в системе планирования социальных расходов бюджета: экономическое обоснование и эффективность использования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Дзанкисова Ирма Хасановна; [Место защиты: Сев.-Осет. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова].- Владикавказ, 2012.- 206 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/3756

**Введение к работе**

кандидат экономических наук, доцент М.А. Биганова

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время Российская Федерация находится на этапе коренных социально-экономических преобразований, важнейшими направлениями которых выступают инновационный путь развития страны, повышение уровня и качества жизни населения, совершенствование бюджетного процесса путем полного внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, увеличение горизонта бюджетного планирования, повышение результативности государственных расходов и улучшение качества и доступности государственных услуг.

В современных условиях достижение приоритетных социально-экономических задач зависит от активизации новых факторов экономического роста, таких как развитие человеческого потенциала и проведение эффективной политики социального развития, повсеместное распространение инноваций и ускоренное развитие высокотехнологических производств. Важнейшим стратегическим направлением и наиболее значимой сферой интересов государства является социальная политика, которая тесным образом связана с типом и уровнем развития общества, с теми целями и задачами, которые ставит общество перед собой в своем социальном развитии.

Экономическая ситуация в стране требует концентрации усилий на решение наиболее острых социальных проблем, выработки новых механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих более рациональное и эффективное использование финансовых и материальных ресурсов. Актуальной исследовательской задачей является обоснование социальных обязательств государства с одновременной разработкой подходов и механизма организации адресности социальной помощи, повышение качества государственных и муниципальных услуг, являющиеся ключевыми приоритетными направлениями государственной политики, четко определяемыми на протяжении последних лет в Бюджетных посланиях Президента.

Реформирование социальной политики предполагает использование в практике работы органов государственного управления методов социального планирования, долгосрочных многовариантных экономических прогнозов на основе количественных и качественных федеральных государственных социальных гарантий, социальных стандартов и социальных индикаторов, характеризующих состояние и динамику изменения уровня и качества жизни в увязке с региональными особенностями проведения независимой социальной экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов, экономических проектов, целевых программ.

В этих условиях особое значение и актуальность приобретает дальнейшее исследование вопросов совершенствования и повышения результативности системы планирования социальных расходов бюджетов, внедрения современных методов и инструментов планирования, а также разработки и реализации в практике бюджетного планирования системы социальных стандартов.

**Степень разработанности проблемы:** Проблемы развития бюджетного планирования в целом, а также основ планирования расходов имеют значительный теоретический и практический интерес. Различные аспекты бюджетного планирования освещены в трудах отечественных ученых: А.М. Александрова, Д.А. Аллахвердяна, М.И. Боголепова, Э.А. Вознесенского, Л.А. Дробозиной, А.Е. Лунева, А.С. Петрова, Б.А. Райзберга, Г.Я. Сокольникова, Е.А.Черныш и др.

Важное значение для изучения системы планирования расходов бюджета имеют исследования проблем результативности и эффективности бюджетных расходов, а также внедрения системы бюджетирования ориентированного на результаты, представленные в работах российских ученых: П.В. Акинина, М.В. Аликаевой, А.М. Бабича, Д.А. Бармина, О.В. Врублевской, В.П. Горегляда, Е.Ш. Гонтмахера, А.М. Година, О.В. Гончарук, А.Г. Игудина, Ю.Н. Кадочникова, В.В. Ковалева, О.Ю. Мамедова, Г.Б Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М.Сабанти, Н.Х. Токаева, Т.Ш. Тиникашвили, А.В. Улюкаева, Е.В. Шинкарук, С.Д. Шаталова, М.И. Яндиева, Е.Г. Ясина и др.

Проблемные вопросы внедрения новых принципов в процесс бюджетного планирования рассматриваются в работах А.М. Лаврова, А.Л. Кудрина, А.Г. Силуанова и др.

Вопросы развития отраслей социальной сферы, социальной политики, а также анализа существующего состояния в сфере социальной стандартизации нашли разностороннее отражение в работах Г.А. Ахинова, Л.В. Богославцева, В.Н. Бобкова, А.Г. Гилярова, Е.Ш. Гонтмахера, С.С. Галазовой, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, З.Г. Зайнашевой, И.Р. Зариповой, Д.А. Каминова, С.В. Калашникова, С.С. Слепакова, Т.И. Токаевой, А.Д. Узякова и др.

Вместе с тем, несмотря на многочисленные исследования отечественных и зарубежных авторов по данной тематике, необходимо отметить, что в настоящее время недостаточно изучены теоретические и практические аспекты планирования расходов бюджета в условиях реализации бюджетной реформы, а также вопросы управления развитием социальной сферы через систему социальных стандартов и способов их применения в планировании бюджетных расходов. Актуальность и недостаточная разработанность теоретических и методологических положений, а также их высокая практическая значимость обусловили выбор предмета, объекта, цели и задач исследования.

**Цель диссертационного исследования** состоит в развитии теоретических, методологических и прикладных подходов к формированию и использованию стандартов в системе планирования социальных расходов бюджета.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих **задач:**

- провести исследование методологических основ бюджетного планирования и обосновать теоретические характеристики особенностей планирования расходов бюджетов в условиях реформирования бюджетного процесса;

- уточнить сущностное содержание социальных стандартов, применяемых в бюджетной практике;

- исследовать теоретические подходы к оценке социальных стандартов и определить возможности их использования в планировании бюджетных социальных расходов;

- выявить проблемы и возможности применения социальных стандартов в планировании социальных расходов на основе анализа сложившейся практики планировании расходов региональных бюджетов;

- предложить меры по формированию и использованию социальных стандартов в региональном бюджетном процессе и регулировании;

- разработать направления по совершенствованию организации планирования социальных расходов бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

**Объектом исследования** является состояние использования стандартов в системе планирования социальных расходов.

**Предметом исследования** являются отношения, возникающие и характеризующие проблемы, связанные с разработкой и применением стандартов в бюджетном планировании.

**Соответствие темы диссертационного исследования требованиям Паспорта специальностей ВАК (по экономическим наукам).** Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.3. Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике; п. 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

**Теоретическую и методологическую основу исследования** составляют фундаментальные и прикладные научные исследования ведущих российских и зарубежных ученых в области теории и практики социальной стандартизации, бюджетного планирования, социальной политики и экономики социальной сферы.

**Инструментарно-методический аппарат исследования** составили диалектический метод познания и системный подход, методы научной абстракции, индукции и дедукции, математической статистики, обусловившие комплексное исследование вопросов бюджетного планирования. В ходе исследования использовались монографии и публикации отечественных и зарубежных авторов по проблемам функционирования стандартов и планирования расходов бюджета.

**Информационно-эмпирической базой исследования** послужили федеральные законодательные акты, указы Президента России, постановления Правительства Российской Федерации, официальные статистические данные и материалы Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства образования РФ, Министерства труда и социальной политики РФ, Федеральной службы государственной статистики, исполнительных и представительных органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований, их официальных сайтов, данные специальной периодической печати, нормативно-правовые акты в области социальной сферы и бюджетного планирования.

**Рабочая гипотеза исследования** представлена совокупностью выдвигаемых и обосновываемых автором теоретических положений, согласно которым совершенствование планирования социальных расходов бюджета, направленное на повышение их эффективности и результативности, достигается путем разработки и применения социальных стандартов.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

**1.** В условиях экономических преобразований, одной из основных целей которых является повышение эффективности расходов бюджета, а также совершенствования системы их планирования, в практику внедряются новые методы и инструменты планирования расходов, отвечающие рыночным условиям. Меняются цели, задачи планирования расходов, его содержание и механизм. Это порождает необходимость расширения понятия системы планирования расходов бюджетов.

2. Разнообразие формулировок и подходов к определению понятия «социальный стандарт» затрудняет его восприятие, вносит сложность и неясность в понимание его сущности, порождая противоречия. Это актуализирует необходимость уточнения определения «социальный стандарт» и выявления наиболее значимых признаков применительно к бюджетной практике.

3. В России осуществляется формирование института социальных стандартов, который должен соответствовать требованиям к уровню предоставляемых социальных услуг, порядку распределения бюджетных расходов и социальным гарантиям государства, что делает необходимым определение роли системы социальных стандартов в бюджетном планировании, его целям и задачам, а также конкретизации функций, выполняемых ими в рыночных условиях.

4. Одним из главных направлений совершенствования управления социальной сферой, повышения качества и уровня жизни населения является развитие и внедрение в бюджетную практику системы социальных стандартов. Следует отметить, что практически во всех субъектах РФ социальной стандартизации в виде определенной системы нет, то есть формируются отдельные стандарты в отдельных отраслях социальной сферы, не прослеживается четкая взаимосвязь между натуральными, стоимостными, финансовыми, бюджетными и другими нормами, образующими социальный стандарт, они применяются на практике в бюджетном процессе только в некоторых регионах. Это свидетельствует об отсутствии системности и требует разработки мер по формированию и использованию системы социальных стандартов в процессе бюджетного планирования на региональном уровне.

5. Внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результаты, и среднесрочного планирования бюджетных расходов являются основными подходами к повышению эффективности социальных расходов бюджетов, оптимизации финансовых ресурсов для повышения качества и результативности общественных благ. Бюджеты всех уровней постепенно должны приобрести вид комплексов крупных программ, реализующих стратегические цели и обеспечивающих эффективное использование бюджетных средств, в связи с чем необходима разработка и обоснование предложений по совершенствованию системы планирования социальных расходов бюджета.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в разработке комплекса теоретических положений по обоснованию и применению стандартов в планировании социальных расходов бюджетов и заключается в следующем:

- расширено экономическое содержание понятия «система планирования расходов бюджета» как комплекса методов, инструментов и процедур разработки и формирования объемов бюджетных средств, необходимых для исполнения бюджетных обязательств, учитывающее обоснованную оценку их размера и эффективности направлений использования, что позволило уточнить взаимосвязь бюджетного планирования расходов и бюджетирования, ориентированного на результат;

- уточнено содержание понятия «государственный социальный стандарт» на основе исследований теоретических подходов к его сущности и заключающееся в нормах и правилах, разрабатываемых и устанавливаемых государством для целей бюджетного планирования и регулирования, отражающих возможный уровень удовлетворения совокупности бюджетных потребностей и характеризующих целевые установки бюджетов в обеспечении социальных гарантий, что нивелирует смысловые расхождения в исследованиях и упрощает определение подходов к формированию социальных стандартов;

- обоснованы необходимость, значение, цель, задачи и функции развития системы социальных стандартов в современных условиях, заключающиеся в том, что социальные стандарты определяют условия развития бюджетов, формируются как нормативно-расчетный объем планируемых бюджетных расходов и целевые бюджетные установки развития социальных процессов в обществе, устанавливающие основные требования к объему и качеству услуг, порядку и условиям их оказания, что позволит повысить эффективность и результативность социальных расходов бюджета;

- разработаны методические положения по формированию и использованию системы социальных стандартов в процессе бюджетного планирования на региональном уровне, заключающиеся в том, что они, как научно разрабатываемые показатели, лежащие в основе определения финансовых нормативов, позволят решить задачу стоимостной оценки бюджетных потребностей региона для обеспечения социального развития и повысят общую бюджетную эффективность;

- разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию системы планирования социальных расходов бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, включающие в себя активизацию разработки и внедрения в процесс планирования бюджетных расходов системы социальных стандартов, которые будут лежать в основе формирования программных социальных расходов, что станет реальной основой для определения показателей эффективности государственной социальной политики и индикатором оценки уровня социальных расходов.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования** заключается в возможности применения разработанных теоретических положений и практических рекомендаций по применению стандартов в системе планирования социальных расходов бюджета в практике организации бюджетного процесса, в организационно-управленческой деятельности органов власти.

Материалы работы могут найти практическое применение в учебном процессе вузов при подготовке и переподготовке специалистов в области государственных финансов, а также при научно-исследовательской работе по данным аспектам.

**Апробация работы.** Основополагающие выводы и рекомендации диссертационного исследования доложены, обсуждены и одобрены на научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах, в том числе: «Экономические реформы в России: практика, результаты, проблемы» (Владикавказ, 2000), «Многофакторная основа экономического развития: тенденции, решения, проблемы» (Владикавказ, 2002), «Экономическое развитие: выбор направлений методов осуществления» (Владикавказ, 2003), «Проблемы и пути активизации экономического роста в условиях региона» (Владикавказ 2006), «Факторы стабилизации региональной экономики» (Владикавказ, 2007), «Региональные проблемы экономической науки» (Владикавказ, 2008), «Экономические реформы в России» (Владикавказ, 2010).

Теоретические положения диссертационного исследования используются в учебном процессе ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова» при подготовке и проведении лекций и семинарских занятий по курсам «Бюджетная система Российской Федерации», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Финансы бюджетных учреждений».

**Публикации и структура работы.** По теме диссертационного исследования опубликовано 13 научных работ общим объемом авторского текста 6,25 п.л., в том числе 3 научные статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура и последовательность изложения материала в диссертации обусловлены целью и поставленными в данном исследовании задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии. Работа содержит таблицы, схемы, рисунки, диаграммы и формулы.