

ЗАРИПОВА ИЛЬСИЯР РАВИЛОВНА

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями,
комплексами: сфера услуг)

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Научный консультант: доктор экономических наук, профессор
Ахинов Григор Артушевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Бабич Анатолий Михайлович
доктор экономических наук, профессор
Зайнашева Зарима Гафаровна
доктор экономических наук, профессор
Костаков Владимир Георгиевич

Ведущая организация: ФГО УВПО «Российский государственный
университет туризма и сервиса»

Защита состоится «18» июня 2009 года в 13.45 часов в ауд. № 524 на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, г.Москва, Ленинские горы, МГУ, второй учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ имени М.В.Ломоносова (второй учебный корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «18» мая 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Панкратова В.П.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России, начат постепенный переход к инновационному развитию, которое предполагает повышение уровня социально-экономического развития. С одной стороны, увеличение степени инновационности российской экономики является одним из необходимых условий для повышения социально-экономического развития российского общества. С другой стороны, рост уровня социально-экономического развития должен способствовать увеличению инноваций, что позволит РФ увеличить свои конкурентные преимущества в процессе глобальной конкуренции. Соответственно, текущая стадия экономических реформ связана с решением двух взаимодополняющих задач: переходом к устойчивому инновационному росту экономики и повышением уровня и качества социально-экономического развития. Для этого необходимо создание прочных экономических основ, которые обеспечат ресурсное наполнение социальной функции государства. Социальные стандарты, как известно, представляют социальные и финансовые нормы и нормативы, в соответствии с которыми можно определить структуру и объем бюджетных расходов. Поэтому переход к системе социальных стандартов предоставит возможность сформировать аналог цены на социальные услуги бюджетного сектора с помощью финансовых нормативов их предоставления.

Один из положительных аспектов перехода к социальным стандартам связан с повышением эффективности системы бюджетного федерализма в РФ. В настоящее время основные расходные обязательства возложены на региональные и местные бюджеты, а основные доходные полномочия сконцентрированы на федеральном уровне. В результате этого главной статьёй расходов федерального бюджета являются межбюджетные трансферты в пользу консолидированных региональных бюджетов, что снижает ответственность последних за принимаемые ими решения в бюджетной сфере. С другой стороны, отсутствие объективных критериев формирования бюджетных расходов на уровне бюджетов субъектов РФ затрудняет порядок расчета межбюджетных трансфертов федерального бюджета в соответствии с расходными потребностями региональных бюджетов, а также делегирование регионам дополнительных налоговых полномочий, которые федеральный бюджет мог передать от себя в пользу региональных бюджетов. Эта ситуация характерна также и для отношений между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований на территории соответствующего региона.

Таким образом, система социальных стандартов может стать наиболее эффективным институтом, обеспечивающим формирование расходной части для всех уровней бюджетной системы РФ, в особенности для региональных и местных бюджетов, что позволит перейти к бюджетно-налоговой политике, ориентированной на результат, и разработать критерии эффективности бюджетных расходов. Положительный интегральный социальный эффект, который может быть достигнут при проведении такой бюджетно-налоговой политики, состоит в наращивании человеческого потенциала, что является одной из главных задач государства в условиях увеличивающейся конкуренции. Развитие человеческого потенциала заключается в расширении возможностей выбора, что во многом обусловлено уровнем дохода населения, который, в свою очередь, в современных условиях зависит от бюджетно-налоговой политики государства, в данном случае выполняющей функцию перераспределения ресурсов и доходов.

Другим важным фактором, обеспечивающим повышение человеческого потенциала, является производство оптимального объема социальных услуг, что также связано с бюджетной системой и бюджетно-налоговой политикой. Следовательно, применение социальных стандартов позволяет создать условия для повышения эффективности при аллокации ограниченных бюджетных ресурсов для производства социально значимых благ и услуг. Рост производства и потребления социальных услуг должен стимулировать создание новых рабочих мест в отраслях бюджетного сектора, а установленные в соответствии с социальными стандартами нормативы заработной платы должны увеличить доходы занятых в нем. Иными словами, использование института социальных стандартов создает реальные возможности для расширения выбора для потребителей.

Степень разработанности проблемы: Вопросы анализа существующего состояния и рассмотрения перспектив развития экономических основ социальной стандартизации нашли разностороннее отражение в работах российских и зарубежных экономистов .

Различные аспекты экономических основ социальной стандартизации, а так же развития отраслей социальной сферы исследовали в своих трудах отечественные ученые: Г.А.Ахинов, А.М. Бабич, З.З. Бектимирова, В.Н. Бобков, Б.И. Бояринцев, Х.Н. Гизазулин, Н.Н. Гриценко, Е.Ш. Гонтмахер, Н.А. Вавилкина, Н.А.Волгин, Н.А.Восколович, А.И. Дегтярёв, Е.В.Егоров, В.И.Ерошин, Е.Н.Жильцов, З.Г. Зайнашева, У.Г. Зиннуров, Н.В. Зубаревич, В.М.Зуев, Г.П. Иванов, В.В. Ивантер, И.В.Ишина, В.Н.Казаков, С.В. Калаш-

ников, Д.А. Камилов, В.П. Колесов, Р.П. Колосова, В.Г. Костаков, Э.В. Кульмухаметов, Ю.В. Кузнецов, В.В. Куликов, К.Э. Лайкам, Д.С. Львов, Р.Г. Манапов, И.Н. Мысляева, Н.А. Платонова, В.А. Похощев, А. А. Разумов, Л.С. Ржаницина, И.А. Рождественская, П.В. Савченко, С.Н. Смирнов, Т.В. Харитонова Л.С. Чижова, Т.В. Чубарова, Л.И. Якобсон, Р.Р. Ярулин и другие.

Вместе с тем анализ показывает, что, несмотря на достаточно большое количество публикаций и диссертационных исследований по проблемам реализации социальной функции государства на региональном уровне проблемы управления развитием социальной сферы через систему социальных стандартов исследованы явно недостаточно и не соответствуют реальным потребностям, которые складываются в российской экономике в настоящее время. Многие аспекты управления формированием системы социальной стандартизации остаются недостаточно изученными, в частности нет чёткого понимания порядка распределения расходных и доходных полномочий между регионами и федеральным центром. В научной литературе недостаточно полно представлены результаты работ по оценкам структуры и направлений развития потенциала системы социальной стандартизации на уровне регионов, особенно в части ресурсного и информационного обеспечения процесса модернизации социальной сферы. Не исчерпаны возможности использования аналитических материалов для проведения региональных сравнений показателей, отражающих состояние и развитие экономических основ формирования системы социальных стандартов.

Актуальность проблемы и её недостаточная научная разработанность, а так же постоянно возрастающая практическая значимость в связи с развитием и расширением рыночных отношений в отраслях социальной сферы и предопределили выбор темы и направления исследования.

Целью диссертационного исследования является теоретико-методологическое обоснование роли и места государственных социальных стандартов в процессе формирования и совершенствования механизмов реализации социальной и бюджетно-налоговой политики на региональном уровне.

Задачи диссертационного исследования:

- исследовать теоретические подходы к обоснованию места, роли и экономических основ государственных социальных стандартов в производстве и распределении общественных и социально значимых благ;
- доказать роль и место государственных социальных стандартов в формировании социальных аспектов построения российской модели бюд-

жетного федерализма;

- систематизировать возможности применения системы государственных социальных стандартов в качестве основы нормативного финансирования отраслей социальной сферы, и проанализировать нормативную базу отраслей социальной сферы в регионах Российской Федерации, в том числе Республики Башкортостан, а так же обобщить региональный опыт механизмов реализации социально-экономической стандартизации;

- обосновать методологические подходы к формированию Российской модели социальной стандартизации и определить перечни государственных социальных стандартов на предоставление услуг в отраслях социальной сферы;

- разработать методические принципы определения социальных стандартов в регионах РФ;

- подготовить рекомендации по повышению экономической эффективности и социальной направленности бюджетно-налоговой политики на региональном уровне;

- дать предложения по совершенствованию механизмов финансирования социальных стандартов на региональном уровне на примере Республики Башкортостан.

Объект исследования – система социальной стандартизации на региональном уровне.

Предметом исследования являются экономические основы формирования системы социальных стандартов в период рыночных преобразований.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования – фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых и научных коллективов в областях теории и практики экономики общественного сектора, а также реализации социальной функции государства, социальной политики и экономики социальной сферы.

Информационной базой исследования послужили федеральные законодательные акты, указы Президента России, постановления Правительства Российской Федерации по вопросам развития социальной сферы, а также правовые, нормативно-методические и информационные документы Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства регионального развития, Министерства образования и Министерства финансов Российской Федерации и Республики Башкортостана, Федеральной службы государственной статистики, материалы аналитических докладов

и научных конференций, исследовательских обзоров экспертов ОЭСР, Всемирного банка. В ходе исследования региональных проблем использовались официально опубликованные материалы и систематизированные данные о состоянии социальной сферы из ежегодных и целевых статистических сборников и информации региональных органов государственной власти и управления.

При решении поставленных задач применялись диалектический и аналитический методы, системный и программно-целевой подходы, методы общей экономической теории, социально-экономической статистики. Обработка и анализ фактических данных, проведение экономических измерений и оценочных расчетов осуществлялись с использованием соответствующего инструментария.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в решении научной проблемы создании теоретического и методологического аппарата и разработки практических рекомендаций по обеспечению экономических основ при формировании системы социальных стандартов на региональном уровне.

В работе получены и выносятся на защиту следующие положения:

1. Обоснованы экономические основы формирования государственных социальных стандартов и их роль в производстве и распределении общественных и социально значимых благ. Действие механизма социальных стандартов приводит к нескольким эффектам. Во-первых, реально функционирующие на практике социальные стандарты задают направление социального развития. Во-вторых, их можно использовать в качестве своего рода цены на социальные услуги, распределяемые и (или) производимые организациями общественного сектора. В-третьих, в рамках межбюджетных отношений система социальных стандартов позволяет бюджетам нижестоящих уровней обосновать потребности в ресурсах, необходимых для выполнения расходных обязательств, в случае если их доходные полномочия не соответствуют обязательствам. При этом бюджеты вышестоящих уровней, предоставляющие трансферты, в свою очередь, обладают возможностью проверить требуемый объем средств, запрашиваемых нижестоящими звеньями бюджетной системы.

2. Выявлена роль государственных социальных стандартов в формировании системы межбюджетных отношений и социальных гарантий государства. Становление системы социальных стандартов необходимо, во-первых, для оценки эффективности бюджетных расходов и

бюджетной обеспеченности, поскольку в этом случае задается нормативный уровень предоставления социальных услуг по месту непосредственного потребления, и, во-вторых, для создания возможности оценить фактический уровень социального развития в соотношении с определенными целевыми ориентирами. Заданный через систему социальных стандартов порядок распределения расходов по всем уровням бюджетной системы должен соответствовать социальным гарантиям государства и формировать основу для оценки доходов бюджета различных уровней власти и управления, обеспечивая ему доступ к соответствующим ресурсам.

3. Дана оценка нормативной базы для формирования социальных стандартов в регионах РФ. Формирование института социальных стандартов в России в настоящее время во многом осуществляется на региональном уровне бюджетной системы. Так, в отдельных регионах разрабатываются и частично реализуются отдельные социальные стандарты, но не региональные системы социальных стандартов, которые могут эффективно выполнять функцию механизма управления социальным развитием. При этом социальная политика на уровне межбюджетных отношений регион – муниципальный район (городской округ) – сельское поселение (городское поселение) во многом зависит от финансовой помощи регионального бюджета, что не стимулирует муниципалитеты к большей самостоятельности при осуществлении сбалансированной бюджетно-налоговой и социальной политики. Это свидетельствует об отсутствии системности и требует участие федерального центра в формировании системы социальных стандартов.

4. Подготовлены предложения по формированию российской модели социальной стандартизации. Главным условием формирования эффективной российской модели социальной стандартизации является применение системного подхода в общенациональном масштабе. Экономическими основами системы социальных стандартов в России должны стать нормативно-правовая база на федеральном, региональном и местном уровнях власти и управления, регулирующая порядок формирования бюджетно-налогового механизма, и отраслевые социальные и финансовые нормы и нормативы, обеспечивающие практическое воплощение социальных гарантий общества перед гражданином в форме социальных стандартов. Федеральный центр обязан выполнять функцию координатора по созданию системы социальных стандартов и взять на себя обязательства по обеспечению прожиточного минимума, который рассматривается как социальный

стандарт в сфере распределения доходов населения. На региональном уровне, должна быть сформирована основная часть социальных стандартов, обеспечивающих предоставление социальных услуг. Практический переход к управлению социальной сферой и социальным развитием с помощью социальных стандартов может быть выполнен с помощью специальной целевой программы.

5. Разработаны методические подходы к определению социальных стандартов в регионах РФ. Институционально-правовая база в сфере социальной стандартизации на региональном уровне должна сконструировать новую систему управления социальным развитием на основе системы социальных стандартов как научно разработанных в абсолютном, относительном и натуральном выражении показателей, на основе которых определяются финансовые нормативы, что позволит решить задачу стоимостной оценки бюджетных потребностей региона для обеспечения социального развития. При этом каждая конкретная региональная система социальных стандартов должна быть встроена в общенациональную модель социальной стандартизации.

6. Представлены методические рекомендации по совершенствованию механизмов реализации бюджетно-налоговой политики на региональном уровне. Реализации бюджетно-налоговой политики, в качестве одного из инструментов социальной стандартизации на региональном уровне, должно строиться в соответствии с четырьмя основными концептуальными положениями: - проведение бюджетно-налоговой политики в регионе следует начинать с оценки региональных расходных обязательств, рассчитанных нормативно-подушевым методом; бюджетное финансирование должно быть ориентировано на результат; необходимы критерии эффективности бюджетных расходов; надлежит обратить особое внимание на управление доходами занятых в отраслях бюджетной сферы на основе более высоких стандартов дохода, нежели прожиточный минимум. Применение социальных стандартов в качестве норматива бюджетных расходов позволят более эффективно распределить ограниченные бюджетные ресурсы.

7. Подготовлены предложения по совершенствованию механизмов финансирования социальных стандартов на региональном уровне. При переходе к политике предоставления бюджетных ресурсов в соответствии с расходными потребностями, которые включают в себя нормативы подушевого финансирования, необходимо определять оптимальный и эффективный объем бюджетных ресурсов со стороны регионального бюд-

жета для бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории конкретного региона для финансирования предприятий и организаций предоставляющих социальные услуги населению.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности применения разработанных теоретических положений, методических и практических рекомендаций в управленческой работе, при проведении аналитической, плановой и прогнозной деятельности в процессе управления в отраслях социальной сферы. Результаты исследования ориентированы на развитие теоретических положений, совершенствование методологических основ, расширение практических аспектов экономических основ и оценок потенциала при формировании системы социальных стандартов, а также улучшение качества нормативно-правовой и экономико-статистической информации о деятельности в отраслях социальной сферы.

Обоснованные в процессе диссертационного исследования подходы и предложения по развитию методологии исследования экономических основ системы государственной социальной стандартизации могут найти применение органами исполнительной власти, научной общественностью и практическими работниками для получения обширной достоверной информации о существующем состоянии и направлениях формирования социальных стандартов на региональном и федеральном уровнях власти и управления. Результаты диссертационного исследования могут использоваться при анализе и оценке бюджетной обеспеченности в отраслях социальной сферы, а также в процессе реформирования межбюджетных отношений.

Апробация работы. Основные положения исследования изложены в 2 монографиях, 1 научном издании, 4 учебных пособиях, 7 статьях в центральных рецензируемых научных журналах.

Всего по теме диссертации автором опубликовано около тридцати пяти работ общим объемом 84,34 п.л. По результатам исследования опубликованы научные статьи в ряде ведущих научных журналов России: «Экономические науки», «Сегодня и завтра российской экономики», «Российское предпринимательство», сборниках научных трудов и материалов конференции Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Полученные автором результаты исследований используются при подготовке и проведении лекций и семинарских занятий по курсам «Экономика общественного сектора», «Общественный сектор в экономике России» и «Социальная политика» для студентов высших учебных заведений.

Данные материалы апробированы и нашли широкое применение в учебном процессе на экономическом факультете в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова на отделении бакалавриата и магистратуры.

Диссертационная работа выполнена в рамках фундаментального направления исследований экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова «Развитие человеческого потенциала и социальные аспекты экономического развития России». Отдельные методологические положения диссертации использованы при подготовке международных проектов. Прикладные результаты прошли апробацию в рамках научно-исследовательской работы по заказу Министерства финансов и Министерства образования Республики Башкортостан.

Полученные теоретические, методологические и практические результаты неоднократно представлялись и докладывались на научных конференциях в том числе: «Социальная функция государства в экономике 21 века» на экономическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова, (ноябрь 2007 года); «Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации: 6-ая ежегодная международная конференция ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова (май 2008 года); «Социально-экономические приоритеты развития экономики России» МЭФИ, (июнь 2008 года); «Инновационное развитие экономики России: национальные задачи и мировые тенденции: международная конференция МГУ имени М.В. Ломоносова, экономический факультет (апрель 2008); «Общественный сектор в экономике России: теории и практика реформ» на экономическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова, (ноябрь 2008 года).

Логика исследования. Логика исследования включает разработку теоретико-методологического обоснования экономических основ социальной стандартизации, анализ организационно-экономических механизмов формирования системы социальных стандартов и обоснование путей развития потенциала социальной стандартизации как основы управления в отраслях социальной сферы на региональном уровне.

Структура работы обусловлены целью и поставленными в данном исследовании задачами. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, библиография.

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНАЯ СТАНДАРТИЗАЦИЯ В ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

- 1.1. Социальные стандарты в основе распределения общественного Богатства
- 1.2. Государственные социальные стандарты в основе формирования различных моделей бюджетного федерализма
- 1.3. Социальные аспекты формирования российской системы межбюджетных отношений

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА СОЦИАЛЬНОЙ СТАНДАРТИЗАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

- 2.1. Оценка нормативной базы формирования социальных стандартов в регионах
- 2.2. Анализ бюджетной обеспеченности в отраслях социальной сферы
- 2.3. Особенности межбюджетных отношений в системе местного самоуправления

ГЛАВА 3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ СТАНДАРТИЗАЦИИ В РФ

- 3.1. Основы формирования российской модели социальной стандартизации
- 3.2. Методические подходы к определению государственных социальных стандартов в регионах
- 3.3. Социальная направленность реформы межбюджетных отношений в РФ

ГЛАВА 4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В РФ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

- 4.1. Рекомендации по реализации бюджетно-налоговой политики на региональном уровне
- 4.2. Предложения по совершенствованию механизмов финансирования социальных стандартов на региональном уровне

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

1. Экономические основы формирования государственных социальных стандартов и их роль в производстве и распределении общественных и социально значимых благ

В диссертационном исследовании отмечается, что экономическое развитие представляет собой один из основных факторов социального развития, а государство рассматривается как обязательный участник общественных отношений. Хотя и существуют различные подходы к ответу на вопрос о месте и роли государственных институтов в экономике, большинство из них можно объединить в две базовые концепции: неолиберализм и эгалитаризм, которые и предполагают минимальное либо расширенное участие государственных институтов в экономических процессах. Следует отметить, что указанные концепции задают определенные рамки для социального развития в соответствии с теми или иными их положениями, полностью или частично реализуемыми в экономике, что проявляется во взаимодополняющем функционировании частного и общественного секторов. Другими словами, речь идет о пропорциях сочетания рынка и государства в смешанной экономике, когда общественный сектор является полноправным участником экономической деятельности либо, используя легальное право государства на принуждение, оказывает определенное регулирующее воздействие на частный сектор.

В диссертации автором особо подчёркивается, что функция общественного благосостояния строится в соответствии с представлениями конкретного общества о справедливости и при непосредственном участии государства. Определение ее вида зависит от сочетания рынка и государства в экономике, то есть от того, какая концепция социально-экономического развития выбрана соответствующим обществом: неолиберальная или эгалитарная. Идея своего рода контракта, который государство заключает с обществом в настоящее время, выражается в определенных обязательствах государства по отношению к обществу, заключившему с ним такой контракт. Так, в обмен на налоги в пользу государства, уплачиваемые обществом на постоянной и регулярной основе, государство гарантирует обществу финансирование, производство и распределение тех или иных общественных и социально значимых благ. В связи с этим возникает проблема конкретизации социальных гарантий с учетом их экономического наполнения. В связи с тем, что экономические ресурсы обладают свойством ограниченности, то это ставит вопрос об их оптимальной аллокации. Поэтому в рамках диссер-

тационного исследования автором была поставлена задача, обосновать экономические основы выполнения государством своих социальных гарантий. Достаточно универсальным и зарекомендовавшим себя решением является использование бюджетно-налогового механизма, который и позволяет обеспечить социальные гарантии. Проблема конкретизации социальных гарантий заключается в том, что последние, хотя и позволяют обозначить основные параметры социальной функции государства, зачастую представляют собой общие направления. Следовательно, требуется еще одно звено для того, чтобы социальная функция государства через социальные гарантии выполнялась в отношении заданного объекта – общества, заинтересованного в социальном развитии. По нашему мнению, в качестве такого промежуточного звена выступает система социальных стандартов, в которых находят практическое воплощение социальные гарантии.

В диссертационном исследовании отмечается, что именно социальные стандарты отражают представления общества об уровне и качестве жизни, а совокупность этих представлений, выраженных в виде требований общества, и определяет стандарт жизни, или социальный стандарт. Именно, категория «уровень и качество жизни», позволяет выделить основные направления социальной стандартизации с учетом представлений современного общества об уровне развития.

К настоящему времени в рамках и нелиберальной, и эгалитарной концепций сложились и действуют различные механизмы, обеспечивающие определенный уровень экономического и, следовательно, социального развития, но вместе с тем обе они характеризуются объективными противоречиями, которые, с одной стороны, обосновывают применение государственного регулирования экономики, а с другой – лимитируют его. При этом в рамках и неолиберализма, и эгалитаризма главная задача государственного регулирования экономики заключается в том, что оно через экономическое развитие должно способствовать развитию социальному. В соответствии с данными взглядами социальная функция государства заключается в поддержании и развитии человека как высшей ценности любого общества. При этом социальная функция государства зависит не только от уровня экономического развития, но и от политического устройства, а также отношений собственности, структуры управления, культуры, морали, особенностей истории и традиций. В работе особо подчёркивается, что достигнутый уровень экономического развития зачастую выступает как функция от представленных факторов, однако, именно экономическая со-

ставляющая социального развития имеет приоритетное значение, поскольку, во-первых, сама способна оказывать влияние на данные факторы и, во-вторых, ее качество является необходимым условием для социального развития в отличие, например, от политического устройства.

В то же время поскольку социальная функция государства неразрывно связана с общественным благосостоянием, обеспечиваемым за счет производства и распределения экономических благ, то реализация социальной функции государства может быть описана как процесс участия органов государственной власти в данной деятельности, однако данное описание наряду с общественным сектором обязательно должно включать и частный, поскольку в современной смешанной экономике государственные институты и рынок функционируют в тесной связи друг с другом. Отметим также, что современное представление о взаимодополняющей деятельности государственных и рыночных институтов является результатом изменения точки зрения на проблему производства и распределения благ общественным сектором.

При этом в диссертации особо подчёркивается, что концепция человеческого развития показывает два основных направления социальных гарантий государства, которые могут и должны быть стандартизированы: обязательства по обеспечению населения минимальным уровнем дохода и обязательства в социальной сфере. Соответственно, социальные стандарты, характеризуют определенные количественные и качественные параметры предоставления социальных услуг, а также размер дохода, соответствующий прожиточному минимуму.

В работе обосновывается, что второй подход сильнее ориентирован на социальное развитие с использованием инновационной модели роста. Это позволяет создать более стабильные условия для населения страны и, учитывая современные демографические тенденции, привлечь квалифицированные трудовые ресурсы из-за рубежа. Хотя здесь тоже есть оговорка насчет соответствия экономических основ системе социальных стандартов, функционирующих в государстве. Размер средств, позволяющих обеспечить социальные стандарты, должен быть достаточным для того, чтобы социальные гарантии были реально действующим институтом управления социальным развитием, а не просто декларацией о намерениях. Более того, поскольку социальные стандарты могут и должны стать своего рода аналогом цены на социально значимые услуги, использование конкретного подхода, в конечном итоге, приведет к установлению относительно низкой

или относительно высокой цены на социальные услуги, финансируемые через общественный сектор. Поэтому, при прочих равных условиях, высокая цена, как правило, свидетельствует о более высоком качестве продукта или услуги, то более высокие социальные стандарты должны будут обеспечить более высокое качество услуг.

В этой связи в работе автором особо подчёркивается необходимость наличия нескольких составляющих, что отвечает роли социальных стандартов в социальном развитии, а также их значению в качестве одного из ключевых институтов по реализации социальной функции государства.

Во-первых, непосредственно институционально-правовая основа социальной стандартизации. Речь идет о конкретных правовых документах, задающих рамочные основы социальных стандартов, описывающих, регламентирующих и регулирующих порядок их формирования и научно разработанных норм и финансовым нормативам по тем или иным социальным услугам и т.п.

Во-вторых, экономическая основа стандартов предоставления социальных услуг, которая включает в себя средства бюджетов всех уровней, а также страховые платежи во внебюджетные социальные фонды. Зачастую сначала стараются описать расходную часть, и то же самое может быть применимо и к стандартам предоставления социальных услуг, поэтому данное направление может быть рассмотрено после характеристики расходной части. Однако можно начать и с оценки ресурсной базы социальной стандартизации.

В-третьих, научно разработанные натуральные (социальные) нормы и нормативы в сфере доходов и предоставления социально значимых услуг. Например, в сфере доходов такие нормы и нормативы позволяют сформировать либо бюджет физиологического минимума, либо минимальный потребительский бюджет. Минимальный потребительский бюджет в большей степени может быть охарактеризован как социальный стандарт, поскольку его основу должны составлять более качественно проработанные нормы потребления товаров и услуг. Прожиточный минимум должен быть выше, чем физиологический минимум, но при этом он не должен снижать у получателя пособия стимулов для получения более высокого дохода и должен побуждать их к выходу из ситуации, когда основной источник дохода обеспечивается за счет пособия.

В-четвертых, финансовые нормы и нормативы. Финансовые нормы представляют собой стоимостное выражение тех научно разработанных

норм, которые используются для предоставления социальных услуг. Именно финансовые нормы в наибольшей степени позволяют подойти к социальным стандартам как аналогу цены на социально значимые услуги. Также следует отметить, что финансовые нормы являются тем инструментом, с помощью которого можно обосновать потребности в ресурсах для достижения минимальной бюджетной обеспеченности. Следовательно, применение финансовых норм и нормативов регламентирует доступ к финансовым ресурсам.

Детальная проработка всех аспектов, связанных с социальной стандартизацией, позволяет добиться более высокой степени оптимизации ограниченных бюджетных ресурсов для производства и распределения социальных услуг в рамках социальных стандартов их предоставления. При этом прозрачность бюджетного процесса также должна повыситься, так как расходные обязательства бюджетов того или иного уровня в случае, когда собственная доходная база недостаточна и требуются межбюджетные трансферты, могут быть аргументированы исходя из соответствующих социальных стандартов. С другой стороны, правительство более высокого уровня также имеет достаточно убедительный аргумент для того, чтобы оценивать запросы более низкого звена бюджетной системы с точки зрения соответствия запросов потребностям. Еще одним положительным моментом, связанным с функционированием института социальных стандартов, является управление социальным пространством. При этом целью данного процесса является формирование относительно однородного социально-экономического пространства, что позволяет добиться более равномерного развития территорий.

Вместе с тем, необходимо принять во внимание, что управление социальным пространством в условиях федерации не может осуществляться в отрыве от межбюджетных отношений и не включать в себя теоретико-методологические основы и конкретно-практические аспекты. Это означает, что наличие в бюджетной системе государства нескольких уровней управления государственными финансами, а также финансово-бюджетными потоками местных органов самоуправления в том случае, когда последнее отделено от государственного управления, имеет первостепенное значение для системы социальных стандартов. К настоящему времени существует ряд проверенных практикой принципов, согласно которым большинство социальных услуг производятся и распределяются на местном уровне. В условиях недостатка собственной налоговой базы мест-

ные бюджеты получают трансферты из бюджетов более высокого уровня, или часть социальных обязательств муниципалитетов трансформируется в обязательства регионов. В любом случае выполнение системой социальных стандартов своей роли тесным образом взаимоувязано с концепцией бюджетного федерализма, что требует особого внимания к этому вопросу.

Еще одно немаловажное обстоятельство, возникающее при разработке и управлении системой социальных стандартов, связано с механизмом нормативного подушевого финансирования. Так, реализация социальной политики, основанной на системе социальных стандартов, функционирующих с помощью механизма подушевого финансирования, может стать средством повышения качества социально значимых услуг, что должно привести к росту конкуренции между их производителями. В настоящее время организации частного сектора все активнее вовлекаются в производство социально значимых услуг, при этом в большинстве случаев происходит заметное снижение издержек в результате более эффективных технологий управления и больших возможностях по отношению к государственным организациям предоставлять услуги, соответствующие реальному спросу.

В заключении ещё раз отметим, что на данном этапе развития общества экономическое развитие является ключевым компонентом социального развития. Одним из полноправных участников экономических отношений выступает государство, эффективная деятельность которого за счет активных действий по распределению общественного благосостояния обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие общества. Общественный договор, заключенный между обществом и государством, обуславливает ответственность государственных институтов перед гражданами страны. Универсальной формой выражения социальной функции государства являются социальные гарантии, принятые на себя государством в рамках общественного договора. Механизмом практической реализации социальных гарантий служит система социальных стандартов, обеспечивающая оптимальную аллокацию ограниченных бюджетных ресурсов для производства общественных и социально значимых благ.

2. Роль государственных социальных стандартов в формировании системы межбюджетных отношений

Становление системы социальных стандартов представляет собой достаточно длительный поэтапный процесс, который требует применения комплексного подхода, для того чтобы дальнейшее функционирование

этой системы соответствовало основному направлению социально-экономического развития. Данное утверждение, по мнению автора диссертационного исследования, свидетельствует о том, что все компоненты системы социальных стандартов одинаково важны для ее эффективного функционирования.

В диссертационном исследовании особо подчёркивается, что поскольку формирование единого социального пространства как одного из целевых ориентиров может быть достигнуто в том числе и с помощью социальных стандартов, то следует рассмотреть систему и порядок формирования межбюджетных отношений, возникающих в различных моделях бюджетного федерализма, а также и общие принципы, в соответствии с которыми происходит построение этих систем.

Кроме того, в работе отмечается, что большинство социальных услуг можно производить и распределять только на местном уровне, для чего местные органы власти должны быть обеспечены соответствующими ресурсами. Однако во всех моделях бюджетного федерализма как показано в работе, доходные полномочия местных бюджетов всегда полностью не соответствуют возложенным на них расходным обязательствам. Поэтому в реальности возникает очень сложная структура финансовых потоков, отражающих взаимодействие федерального, региональных и муниципальных бюджетов. При этом следует принять во внимание, что та или иная модель бюджетного федерализма, характерная для конкретного государства, не может быть полностью скопирована для другой страны, так как она обусловлена, прежде всего, общими тенденциями развития общества в рамках того или иного государства. Вместе с тем, во всех моделях можно выделить общие принципы формирования межбюджетных отношений, а соответствующий опыт управления социальными стандартами конкретного государства может быть, хотя и с определенными допущениями, адаптирован для другого государства. На основании представленных в работе оценок зарубежного и отечественного опыта управления межбюджетными отношениями можно выделить общие характеристики, присущие для любой из моделей бюджетного федерализма, которыми являются три параметра: распределение расходных обязательств, распределение доходных полномочий и уже отмеченные межбюджетные отношения.

Распределение расходных обязательств, представляет собой в том числе и финансовое выражение затрат на обеспечение основных социальных гарантий, за выполнение которых отвечает бюджет того или иного

уровня. Доходные полномочия соответствуют источникам доходов различного уровня бюджетов, необходимых для выполнения возложенных на эти бюджеты расходных обязательств. Межбюджетные отношения позволяют оценить уровень взаимодействия между всеми уровнями бюджетной системы, субъекты управления которых имеют ответственность в рамках взятых финансовых обязательств и те или иные доходные полномочия в пределах формирующих их источников дохода. В работе особо подчёркивается, что оценка системы бюджетного федерализма любого государства начинается с анализа порядка распределения расходных обязательств между различными уровнями бюджетной системы. Это обусловлено тем, что заданный порядок распределения расходов по всем уровням бюджетной системы, который через систему социальных стандартов должен соответствовать социальным гарантиям государства, формирует основу для оценки доходов бюджета того или иного уровня.

Общие положения в области бюджетного федерализма имеют свою специфику в различных его моделях, функционирующих на практике. Так, российская модель бюджетного федерализма начала складываться всего полтора десятилетия назад, и в её основу были заложены основные параметры американской и германской моделей. Ввиду этого в работе рассмотрены именно эти две модели бюджетного федерализма, а также проанализированы основные положения Европейской Социальной Хартии.

В отличие от рассмотренных в диссертационной работе примеров США и ФРГ, определяемых как достаточно целостные, сложившиеся системы, российская модель, содержащая в себе большое число как американских, так и немецких основополагающих характеристик бюджетного федерализма, продолжает только формироваться. В диссертации отмечается, что это является следствием множества различных причин, связанных с процессами развития российской экономики, реформами в сфере государственного и муниципального управления, а также положительными тенденциями в формировании гражданского общества и среднего класса. Поскольку организация бюджетной системы в качестве инструмента социального развития начинается с оценки расходных обязательств, которые, в свою очередь, могут подчиняться целевым ориентирам в виде социальных стандартов, обязательно должен быть учтен факт отсутствия в России в настоящее время системы социальных стандартов на всей территории страны. Еще одной примечательной особенностью российской модели бюджетного федерализма является то обстоятельство, что в бюджетной систе-

ме РФ в настоящее время можно выделить четыре уровня. Это два уровня бюджетов в рамках системы государственного управления (федеральный бюджет и региональные бюджеты), и также два уровня бюджетов в системе местного самоуправления – бюджеты муниципальных районов и городских округов (первый уровень), бюджеты сельских и городских поселений (второй уровень)

При этом, на данный момент, большая часть социальных расходных обязательств в рамках модели российского бюджетного федерализма сконцентрирована на региональном и местном уровнях. В диссертации отмечается, что в институционально-правовой сфере расходные обязательства регионального уровня бюджетной системы в России теперь должны появляться за счет разработки и введения в действие различных региональных законов и нормативно-правовых актов. Это обусловлено принятием регионального законодательства, а также заключением субъектом РФ тех или иных договоров в сфере ведения регионов. Другим фактором являются нормативно-правовые акты и договоры на региональном уровне по предмету совместного ведения регионов и федерального центра. На наш взгляд, постепенно будет усиливаться воздействие еще одного фактора – деятельность муниципальных образований, в связи с наделением последних отдельными расходными обязательствами регионального уровня, передаваемыми органам местного самоуправления за счет использования субвенций из региональных фондов компенсаций. В то же время и сами регионы будут выполнять отдельные переданные им обязательства федерального центра за счет субвенций, соответственно, из Федерального фонда компенсаций. В работе также отмечается, что институционально-правовая база субъектов РФ при предоставлении муниципальным образованиям субвенций из региональных фондов компенсаций обязательно должна включать в себя соответствующие нормы для определения совокупного объема субвенций.

Одной из важных статей расходов региональных органов власти, напрямую связанных с обеспечением социального развития, являются расходы на оплату труда государственных гражданских служащих конкретного субъекта РФ, а также работников бюджетной сферы региона. Соответственно, региональные органы власти имеют возможность самостоятельно устанавливать размеры оплаты труда, для данных категорий работников, что увеличивает возможности региона по управлению человеческими ресурсами, имеющими прямое отношение к предоставлению услуг государственного управления на территории региона, а также и социально значимых услуг.

Относительно институциональных основ расходных обязательств муниципальных образований, то они, в принципе, формируются схожим образом. Расходные обязательства органов местного самоуправления возникают в связи с принятием последними нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы местного значения, а также в силу договоров, заключаемых муниципалитетами с различными экономическими агентами для решения вопросов местного значения. Большую роль здесь также играет то, что в ряде случаев муниципалитеты осуществляют отдельные государственные полномочия, что связано с региональными фондами компенсаций, основные аспекты, функционирования которых были представлены выше.

Органы местного самоуправления не должны брать на себя расходные обязательства, отнесенные к компетенции федерального и регионального уровней российской бюджетной системы, кроме тех случаев, когда это прямо устанавливается федеральным и региональным законодательством с учетом предоставления трансфертной помощи из региональных фондов компенсаций.

Генерация доходов в российской бюджетной системе происходит на основе соответствующего бюджетного (Бюджетный кодекс) и налогового (Налоговый кодекс) законодательства.

На основании проведенных исследований в диссертации обоснован вывод, что несмотря на ряд активных мероприятий в рамках бюджетной политики, проводимой Правительством РФ, на данном этапе межбюджетных отношений в России существует ряд системных проблем, которые определенным образом сдерживают социально-экономическое развитие страны.

3. Оценка нормативной базы для формирования социальных стандартов в регионах РФ

Несмотря на заметные положительные изменения, достигнутые в результате реформ, в том числе, в сфере социального развития, достижение этой цели продолжает оставаться актуальной задачей, и на протяжении среднесрочной перспективы будет формировать один из основных векторов целевой функции социального развития РФ. Следует выделить две главные цели этого вектора: бедность населения и доступ к социальным услугам. Эти проблемы напрямую коррелируют с двумя основными направлениями социальной стандартизации: доходами населения и управления социальной сферой. При этом в работе подчёркивается, что система социальных стандартов в РФ в том или ином виде отсутствует. Хотя определенные усилия по выработке подходов по её созданию предпринимались

на федеральном уровне, а на региональном разрабатывались и разрабатываются непосредственно уже сами социальные стандарты как в качестве системы, так и отдельных стандартов.

Повышение доступа населения к социальным услугам за счет института социальных стандартов тесным образом взаимосвязано с переходом от существующего механизма финансирования социальной сферы, который в России в настоящее время функционирует в виде сметного финансирования бюджетных учреждений, являющихся непосредственными провайдерами социальных услуг. Финансирование социальной сферы по смете расходов сдерживает развитие ее отраслей, поскольку данный механизм ориентирован не на повышение эффективности бюджетных расходов, что увеличивает нагрузку на бюджеты всех уровней без одновременного повышения их результативности.

Также следует отметить и то обстоятельство, что сметное финансирование сдерживает использование механизмов контрактации и развитие квазирыночных отношений в социальной сфере, так как в этом случае производителями социальных услуг являются только бюджетные учреждения. При этом функции заказчика социальных услуг и функции их производителя сосредоточены у одного субъекта – государства. Затратный механизм не стимулирует государственных служащих повышать эффективность обслуживания, поскольку они являются не собственниками или менеджерами, а контролерами по использованию средств по их целевому назначению.

В работе отмечается, что на сокращение сметного финансирования пока не окажет серьезного влияния такая относительно новая институционально-правовая форма организаций социальной сферы как автономные учреждения. Поскольку автономные учреждения сохраняют бюджетное финансирование в форме бюджетного заказа для производства определенного набора социальных услуг. Далее бюджетный заказ может быть трансформирован в социальный заказ, представляющий собой более продвинутую форму финансирования бюджетной сферы.

Впервые в нормативно-правовом пространстве понятие социальных стандартов, правда в виде минимальных стандартов появилось в Указе Президента Российской Федерации № 769 от 23.05.1996 «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов». В качестве позитивной стороны данного указа можно отметить, что была достаточно четко выражена идея о призна-

нии необходимости данного института в управлении социально-экономическим развитием, а также были установлены два основных принципа развития системы социальных стандартов: во-первых, единство правовой базы и методологии разработки социальных стандартов, во-вторых, использование финансовых нормативов при подготовке субфедеральных бюджетов.

В то же время данный указ ввел в обращение не просто категорию социального стандарта, а минимального социального стандарта, что, как отмечалось выше, далеко не тождественно первоначальному значению понятия стандарта из-за определенного снижения требований к его сущностному содержанию. Другим недостатком данного нормативно-правового акта следует назвать то, что он не был даже рамочным, поскольку установленные принципы не были дополнены направлениями, в рамках которых должна была формироваться система социальных стандартов.

В соответствии с этим Указом, Правительство РФ в 1996 году приняло распоряжение об учреждении комиссии по подготовке концепции формирования государственных минимальных социальных стандартов и проекта Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах, который в 1997 году был утвержден Правительством, но отклонен Государственной думой Российской Федерации в том же году.

В то же время на федеральном уровне распоряжением Правительства РФ были одобрены уточненные министерствами социального блока социальные нормативы и нормы для основных отраслей социальной сферы. В соответствии с пунктом 2 данного распоряжения, предлагаемые нормативы и нормы имеют рекомендательный характер, и субъекты РФ могут применять их не в качестве обязательных для выполнения, а как ориентиры при проведении социальной политики с учетом реальных возможностей региональных бюджетов. К этому следует добавить, что финансовые нормативы, под которыми понимается стоимостное выражение социальных нормативов, на федеральном уровне практически отсутствуют.

В настоящее время на федеральном уровне законодательство по социальным стандартам в целом отсутствует. Более того, понятие социальных стандартов постепенно было выведено из Бюджетного кодекса, а подготовительная работа по разработке федеральных стандартов фактически приостановлена. Таким образом, из четырех составляющих, которые, как мы отметили выше, как минимум, необходимы для фактического функционирования системы социальных стандартов и выполнения ей своей роли: институционально-правовая основа социальной стандартизации, эко-

номическая основа стандартов предоставления социальных услуг, научно разработанные натуральные (социальные) нормы и нормативы в сфере доходов и предоставления социально значимых услуг и финансовые нормы и нормативы, в настоящее время на федеральном уровне наблюдается наличие только двух компонентов (экономические основы, представляющие собой бюджетно-налоговый механизм, и социальные нормативы), да и то в очень сильно недоработанном виде.

Вместе с тем процесс создания региональных систем социальных стандартов как в форме минимальных, так и в форме просто стандартов не прекращался на уровне субъектов РФ, а в некоторых регионах были приняты соответствующие законодательные акты. Ввиду этого представим общие результаты по разработке социальных стандартов в нескольких российских регионах, таких как Республика Карелия, Республика Татарстан, Краснодарский край, Красноярский край, Калининградская область, Самарская область, Тульская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Как показывает анализ, в этих субъектах социальные стандарты разработаны в совокупности в следующих областях: образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание, физическая культура и спорт, ЖКХ, санэпиднадзор, молодежная политика, поддержка семьи и другие, но почти во всех регионах речь идет об отдельных направлениях социальной стандартизации. В виде системы социальные стандарты оформлены только в Республике Татарстан, где в большей или меньшей степени существуют все составляющие института социальных стандартов: социальные нормы и нормативы, финансовые нормы, хотя и разработанные недостаточным образом, и соответствующая нормативно-правовая база, которая тоже носит незавершенный характер.

Тем не менее, система социальных стандартов в Республике Татарстан имеет наиболее законченный вид по сравнению с ситуацией в области социальной стандартизации в других субъектах РФ, а проводимая социальная политика осуществлялась и осуществляется с учетом социальных стандартов в данном регионе. При этом региональная система социальных стандартов обеспечивает два вида потребностей: социальные потребности населения и бюджетные потребности финансирования отраслей социальной сферы. В систему социальных стандартов Татарстана встроен также и социальный стандарт прожиточного минимума, тем более что регион одним из первых принял и выполняет законодательство по обеспечению минимальных доходов. Прожиточный минимум рассчитывается на основе потреби-

тельской корзины, набор товаров и услуг, в составе которой определяется для разных групп населения: трудоспособные, дети разного возраста и подростки, пенсионеры. Также, существует несколько уровней градации прожиточного минимума: минимальный, средний и рациональный.

Поскольку большинство социальных услуг на практике оказывается на местном уровне, в непосредственной среде жизнедеятельности человека, хорошим примером развития института социальных стандартов в регионах является Ямало-Ненецкий автономный округ, где социальные стандарты, хотя и не составляют целостную систему (как в Татарстане), но разработаны с учетом их практической реализации в муниципальных образованиях, согласно Закону Ямало-Ненецкого автономного округа № 51 от 08.12.1997 «Об установлении государственных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов для формирования окружного бюджета и бюджетов муниципальных образований». В дополнение к данному закону была предложена и соответствующая методика расчета финансовых нормативов. Этими нормативно-правовыми документами был введен показатель нормативной бюджетной потребности в финансовых ресурсах, требующихся на муниципальном уровне бюджетной системы для производства социальных услуг на уровне социального стандарта.

Данный закон и соответствующая методика позволяют дифференцировать муниципальные образования на территории региона по уровню социальной инфраструктуры, используя при этом коэффициенты региональной корректировки по каждой отрасли социальной сферы. Основными параметрами, определяющими эти коэффициенты, являются уровень развития социальной инфраструктуры в соответствующей отрасли социальной сферы, фактический уровень затрат, связанных с оказанием конкретной социальной услуги, средняя нагрузка на одного занятого, уровень эксплуатационных затрат и т.п. В соответствии с данным законом Ямало-Ненецкого автономного округа, нормативы финансовых затрат и коэффициенты региональной корректировки позволяют более точно определить бюджетные потребности муниципальных образований.

В диссертации отмечается, что интересным является также положение дел с социальными стандартами в Санкт-Петербурге, где в соответствии с Программой социально-экономического развития города на 2005-2008 годы были разработаны стандарты проживания в городе. В качестве целевых ориентиров для стандартов проживания выбраны европейские стандарты уровня жизни. Срок действия соответствующих социальных

нормативов при этом составляет несколько лет. Согласно Программе, управление социальным развитием должно осуществляться на основе трех видов стандартов: стандарты качества жизни, стандарты обеспечения жизнедеятельности, отраслевые стандарты.

Стандарты качества жизни населения Санкт-Петербурга представляют собой требования к уровню потребления благ, услуг и удовлетворения духовных потребностей населения города. Речь идет о гарантированном уровне потребления услуг в отраслях социальной сферы, а также обеспеченности определенным доходом. При этом используется индекс развития человеческого потенциала. Стандарты обеспечения жизнедеятельности характеризуют требования к структуре, объему (количеству) и эффективности использования демографических, территориальных, экономических, топливно-энергетических, экологических и иных ресурсов. Отраслевые стандарты проживания в Санкт-Петербурге – это требования к качеству проживания населения в городе, направленные на обеспечение общественной эффективности и доступности инфраструктуры отраслей социальной сферы, а также качества предоставляемых ими услуг.

На практике процессы, происходящие в сфере социальной стандартизации на региональном уровне, в настоящее время почти не соответствуют определению системных процессов. Данные процессы не упорядочены, во многом зависят от собственных налоговых полномочий региональных бюджетов без учета трансфертной помощи. При этом в большинстве случаев в регионах формируются не системы социальных стандартов, а отдельные социальные стандарты в отдельных отраслях социальной сферы. Тем не менее, это реально происходящие процессы, дающие представление о региональной стандартизации социальных услуг, которые указывают на несколько общих, типичных проблем, характерных для регионов, где ведется разработка социальных стандартов. В работе рассмотрены на опыте Республики Башкортостан, где происходит их формирование как в области доходов населения, так и в социальной сфере. Институционально-правовую основу для будущей системы социальных стандартов Республики Башкортостан составляют следующие пять нормативно-правовых актов:

- Закон Республики Башкортостан № 90-з от 28.12.2006 «О минимальных социальных нормах Республики Башкортостан» (с изменениями от 28.12.2006).
- Постановление Кабинета министров Республики Башкортостан № 368 от 29.12.2000 «Об утверждении Порядка разработки и использования

минимальных социальных нормативов в Республике Башкортостан».

- Закон Республики Башкортостан № 105-з от 07.07.1997 года «О социальном обслуживании населения в Республике Башкортостан».
- Постановление Правительства Республики Башкортостан № 5 от 15.01.2007 «О государственных стандартах социального обслуживания населения в Республике Башкортостан».
- Закон Республики Башкортостан № 299-з от 31.03.06 «О потребительской корзине в Республике Башкортостан».

Первые два документа в основном представляют собой основу для формирования социальных стандартов в социальной сфере, а также немного затрагивают сферу доходов в части, посвященной применению социальных нормативов в области социального обеспечения населения. Следующие два документа, особенно постановление «О государственных стандартах социального обслуживания населения в Республике Башкортостан» с определенными оговорками можно признать как нормативные акты, регламентирующие социальный стандарт предоставления услуг социального обслуживания в Республике Башкортостан. Последний документ частично регулирует только стандарт дохода на территории региона. Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Как отмечалось в диссертационном исследовании, ключевыми составляющими в сфере социальной стандартизации, кроме непосредственно институционально-правовой основы и экономической основы, являются натуральные (социальные) нормы и финансовые нормы и нормативы. В институционально-правовой базе, регулирующей данную сферу на территории Башкортостана, данные понятия представлены в законе Республики Башкортостан № 90-з от 28.12.2006 «О минимальных социальных нормативах Республики Башкортостан» (с изменениями от 28.12.2006). В частности, под минимальными социальными нормативами понимается система удельных показателей минимально необходимой обеспеченности населения гарантированными Республикой Башкортостан важнейшими услугами учреждений социальной сферы в натуральном и денежном выражении. Натуральные социальные нормативы представляют собой удельные показатели обеспеченности населения важнейшими услугами учреждений соци-

альной сферы, выраженные в натуральных показателях (весовых, объемных, количественных и так далее). Финансовыми нормативами являются удельные показатели затрат, выраженные в денежной форме на одного жителя соответствующей территории или на единицу мощности соответствующего учреждения социальной сферы.

Этим же законом установлены следующие сферы социальной стандартизации на уровне минимальных социальных нормативов: здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение населения, физическая культура и спорт, молодежная политика, жилищно-коммунальное обслуживание. Но как отмечается в работе, к настоящему моменту в качестве единственного социального стандарта, разработанного в наибольшей мере в Республике Башкортостан, можно отнести только стандарт социального обслуживания, который содержится в законе «О социальном обслуживании населения в Республике Башкортостан» и в постановлении «О государственных стандартах социального обслуживания населения в Республике Башкортостан». Согласно данному постановлению, главный фактор, от которого зависит качество услуг социального обслуживания, связан с объектами социальной сферы, непосредственно оказывающими эти услуги. Соответственно, разработаны социальные стандарты и натуральные нормы расходов на содержание объектов социальной сферы, обеспечивающих социальное обслуживание населения в Республике Башкортостан. Эти социальные стандарты и натуральные нормы предназначены для оценки качества жизни населения и условий для его роста в последующие годы, использования в качестве нормативной базы для расчета бюджетной потребности учреждений социального обслуживания. При этом в диссертации отмечается, что на базе социальных стандартов и натуральных норм в результате мониторинга цен должны ежегодно рассчитываться финансовые нормы.

Эти нормативы структурированы следующим образом. Во-первых, нормативы обеспеченности населения объектами социальной сферы. Эти нормативы представлены минимальным количеством бюджетных учреждений, оказывающих рассмотренные выше виды услуг социального обслуживания по отношению к определенному количеству населения Республики Башкортостан. Во-вторых, нормативы численности персонала объектов социальной сферы из расчета: количество штатных единиц на заданное количество потенциальных пользователей этих услуг, а также в зависимости от организационной структуры объекта социальной сферы. В-третьих, устанавливаются нормативы площадей по объектам социальной

сферы, представляющие собой размер площади на одного человека, которая должна быть выделена для эффективного выполнения учреждением социальной сферы своей деятельности. Остальные нормативы предназначены для обеспечения объектов социальной сферы, необходимыми в процессе непосредственной деятельности расходными материалами.

В заключении ещё раз отметим, что на основании проведенной в работе оценки нормативной базы для формирования социальных стандартов в регионах автором делается вывод, что главной их характеристикой можно назвать отсутствие системности при разработке социальных стандартов. Проблема заключается в том, что, разрабатываются и частично реализуются отдельные социальные стандарты, но не региональные системы социальных стандартов, которые могут и должны выполнять функцию механизма управления социальным развитием.

4. Предложения по формированию российской модели социальной стандартизации

Проведённое диссертационное исследование показывает, что необходимым условием для формирования модели социальной стандартизации в РФ должно стать применение системного подхода при построении общероссийской национальной системы социальных стандартов. Это означает, что эффективность социальных стандартов как института управления социальным развитием зависит от того, насколько качественно разработана система социальных стандартов на всех уровнях бюджетной системы, а также от того, как социальные стандарты встроены в общую систему управления социальным развитием. В соответствии с этим, в работе рассмотрены наиболее значимые с точки зрения социальной стандартизации параметры, которые в совокупности должны будут оказывать определяющее воздействие на формирующуюся систему социальных стандартов, которые могут быть разделены на две основные группы:

- Внешние в большей степени факторы по отношению к будущей системе социальных стандартов.
- Системные факторы, которые связаны с процессом функционирования системы.

Следует отметить, что рекомендации относительно формирования основ российской системы социальной стандартизации с учетом внешних и системных факторов, от которых зависит ее функционирование, должны быть сформулированы в соответствии с общей целью функционирования системы социальных стандартов.

Таким образом, в работе отмечается, что в качестве конкретной организационно-управленческой цели можно предложить разработку комплекса организационных и управленческих мероприятий, а также формирование механизмов управления социальной сферой и социальным развитием на основе социальных стандартов, которые позволят обеспечить конкретное воплощение на практике конституционных социальных гарантий, принятых в России. В то же время такая формулировка не вступает в противоречие с главной целью использования социальной стандартизации и проведения экономических реформ – повышение уровня и качества жизни населения, увеличение доступа к социальным услугам как за счет повышения доходов, так и с помощью повышения эффективности финансирования их общественным сектором.

В то же время, по нашему мнению, именно определение организационно-управленческой цели позволяет связать воедино необходимые параметры для формирования российской модели социальной стандартизации и выстроить общую систему факторов и параметров, необходимых для полноценного и эффективного функционирования всей модели. Главной, на наш взгляд, предпосылкой для создания российской модели социальных стандартов является система государственного управления, действующая в Российской Федерации, а также система бюджетного федерализма.

Соответственно, в самом начале необходимо обозначить общую схему социальной стандартизации по уровням бюджетной системы России. Это связано как с ресурсами, необходимыми для выполнения тем или иным уровнем бюджетной системы соответствующих расходных обязательств с учетом принятого на себя стандарта предоставления социальной услуги, так и с возможностью наиболее эффективно обеспечить предоставление конкретной социальной услуги.

Проведённое исследование выявило две противоположные тенденции в управлении социальным развитием по регионам РФ. С одной стороны, существует значительная дифференциация социального пространства, что делает обязательным участие федерального центра в процессах социальной стандартизации, поскольку регионы не способны самостоятельно скоординировать свои действия в сфере социальной стандартизации, что может привести к еще большей поляризации российских регионов по уровню жизни, в том случае, если социальные стандарты в отдельных регионах вообще не будут введены. Последнее, безусловно, зависит от создания устойчивых экономических основ для выполнения регионами при-

нятых социальных стандартов, то есть, конкретно, от налоговой базы, обеспечиваемой реальным сектором экономики в каждом российском регионе. С определенными допущениями то же самое верно и для ситуации внутри региона, когда различные муниципальные образования одного и того же региона характеризуются значительными различиями налоговой базы и, соответственно, бюджетной обеспеченностью.

С другой стороны, федеральный центр по объективным причинам не сможет обеспечить выполнение единых федеральных социальных стандартов во всех российских регионах, что позволяет принять во внимание идею о разграничении полномочий федерального центра, региональных администраций, администраций муниципальных округов и администраций поселений в сфере социальной стандартизации. В диссертации предлагается установление полномочий федерального центра по двум основным направлениям социальной стандартизации: доходная составляющая (обеспечение прожиточного минимума) и непосредственно стандарты предоставления социальных услуг.

Ввиду социальной дифференциации российских регионов и с учетом реальных возможностей, на наш взгляд, было бы целесообразно, чтобы федеральный центр принял на себя ответственность только по одному социальному стандарту – прожиточному минимуму. Это означает, что федеральный центр обязуется за счет трансфертных платежей обеспечить относительно равный уровень минимального дохода на всей территории Российской Федерации. При этом целесообразно разработать единую методику расчета размера денежных выплат пособий гражданам с доходами ниже прожиточного минимума с учетом особенностей конкретных федеральных округов и регионов. То есть регион будет обязан следовать единым правилам расчета и начисления пособия, используя поправочные коэффициенты, отражающие региональную специфику. Непосредственная организация выплат, по нашему мнению, должна быть возложена на муниципальные районы, которые будут получать финансовые ресурсы через региональные бюджеты, а те, в свою очередь, из федерального бюджета.

Остальные социальные стандарты будут формироваться исключительно в рамках конкретных регионов. Вместе с тем, федеральный центр должен вернуться к разработке рамочного закона о социальных стандартах, который и задаст основные параметры социального пространства в России. Здесь речь идет о том, что необходим некоторый базовый набор социальных услуг, предоставление которых обязательно в каждом регионе.

При этом количественные и качественные параметры этих услуг должны быть предметом ведения региональных администраций, а федеральный центр тем координатором, который задает рамки для этих параметров, но сами социальные услуги из обязательного набора должны в обязательном порядке предоставляться во всех регионах. Таким образом, социальная политика на территории РФ будет проводиться на основе единых социальных стандартов, которые одновременно будут учитывать региональную специфику, причем в гораздо большей степени, чем при обеспечении прожиточным минимумом.

Другим не менее значимым параметром в модели социальных стандартов, которая будет сформирована в России, являются экономические основы, необходимые для ресурсного наполнения социальных стандартов. Как уже отмечалось ранее, экономические основы социальных стандартов большей частью связаны с действием бюджетно-налогового механизма, российскую модель которого необходимо частично трансформировать.

Основное предложение связано с увеличением доли собственных налоговых доходов региональных бюджетов с учетом того обстоятельства, что общероссийская система социальных стандартов должна быть сформирована как система региональных моделей социальных стандартов на базе рамочных положений на общенациональном уровне. В диссертации обосновывается положение, что практическая реализация данного предложения во многом может быть осуществлена с помощью постепенной замены налога на добавленную стоимость (НДС) налогом с продаж, и что данное предложение достаточно перспективно, исходя из многих аспектов. Во-первых, налог с продаж является региональным налогом, который существенным образом увеличивает доходные возможности регионов без использования механизмов трансфертных платежей, которые сохраняют зависимость субфедеральных бюджетов от центрального уровня бюджетной системы. Во-вторых, администрирование налога с продаж существенно проще, чем сбор НДС в современных условиях, который требует от всех участников налоговых отношений достаточно высоких материальных и временных затрат, а также увеличивает затраты человеческих ресурсов налоговых органов и юридических лиц. В-третьих, снижение (отмена) НДС является одним из направлений налоговой реформы, которая будет продолжена в ближайшем будущем либо в среднесрочном периоде в соответствии с дальнейшей либерализацией российской экономики и снижения налоговой нагрузки с целью повышения ее конкурентоспособности.

Вместе с тем переход к налогу с продаж, очевидно, можно рассматривать в качестве необходимого, но не достаточного условия увеличения экономических основ для обеспечения социальных стандартов на региональном уровне. Поэтому в работе также предлагается дальнейшее закрепление отчислений от регулирующих налогов, которые обеспечат стабильные поступления в региональные бюджеты на тот или иной прогнозируемый период в зависимости от сроков, на которые будет распространено закрепление.

В диссертации автором обосновывается вывод, что системность перехода к управлению социальным развитием с помощью социальных стандартов может быть достигнута быстрее и эффективней, если этот переход будет осуществляться в форме специальной целевой программы, статус которой вполне вероятно довести до национального проекта. В связи с этим в работе сформулированы основные положения потенциальной целевой программы по переходу управления социальной сферой в РФ и социальным развитием на основе социальных стандартов. Очевидным плюсом решения проблемы с помощью программно-целевого метода является приоритетное внимание к системному подходу и межотраслевой характер формирования социальных стандартов, который позволит получить интегральный эффект от максимизированного набора параметров оказываемых социальных услуг и взаимодействия федерального, регионального и двух местных уровней российской бюджетной системы. При этом немаловажное значение имеет достижение наибольшего территориального охвата, что связано с решением проблемы формирования единого социального пространства.

Целевая программа перехода к управлению социальным развитием должна состоять из нескольких обязательных частей, которые мы предлагаем сделать следующими.

Первая часть программы должна быть посвящена описанию проблемы, для решения которой разрабатывается целевая программа. Целевая программа по переходу к социальным стандартам представляет собой комплекс системных мероприятий, которые необходимо осуществить для разработки структуры, содержания и эффективности использования социальных стандартов для управления социальной сферой и социальным развитием. При этом программные мероприятия должны связать воедино цель программы, методы улучшения экономических основ в сфере социальной стандартизации и мероприятия по разработке и (или) совершенствованию соответствующей нормативно-правовой базы.

Вторая часть программы тоже связана с целью, которая должна быть достигнута в результате проведения программных мероприятий. Общая стратегическая цель, которую можно достигнуть, состоит в повышении качества жизни в России и, соответственно, социальным развитием страны. Более конкретная цель, которая должна быть достигнута в результате программных мероприятий, состоит в переходе системы управления социальной сферой от сметного по большей части финансирования к управлению через систему бюджетирования.

Третья часть программы представляет собой систему программных мероприятий, направленную на максимально быстрое, но полноценное введение в практику методов управления социальным развитием на основе социальных стандартов.

Четвертая обязательная часть любой целевой программы представляет собой необходимое ресурсное обеспечение, которое должно в данном случае быть реализовано за счет бюджетного финансирования.

Заключительная пятая часть программы перехода к управлению социальным развитием заключается в оценке эффективности программных мероприятий. Эффективность программных мероприятий состоит в достижении поставленных целей и появлении национальной системы социальных стандартов.

В диссертационной работе отмечается, что результаты реализации программы могут оказать значительное положительное воздействие на социальную сферу и уровень развития человеческого потенциала в Российской Федерации, что позволит решить смежные проблемы в российской экономике. В частности, речь идет об одном из источников для экономического роста в перспективе – величине человеческих ресурсов. Данная проблема является одной из ключевых для дальнейшего развития российской экономики, поскольку качественные человеческие ресурсы в перспективе должны стать наиболее значимым фактором производства в новой экономике. Это требует от стран, все более активно участвующих в мировой конкуренции, проведения активной социальной политики, стимулирующей позитивную демографическую динамику.

5. Методические подходы к определению социальных стандартов в регионах

В диссертационном исследовании отмечается, что поскольку регионы должны выполнять ключевую роль в системе социальных стандартов, следует более детально оценить ряд возможных действий, которые можно

предпринять на региональном уровне для формирования и повышения эффективности системы социальных стандартов. Так, каждый регион в рамках общенациональной системы социальных стандартов должен будет разработать собственную концепцию по переходу на социальные стандарты, используя методы системного подхода, представленные в диссертационной работе. В соответствии с этим подходом, каждый регион сначала должен определить организационную цель, позволяющую разработать порядок формирования системы. На данном этапе развития института социальных стандартов в России на региональном уровне основная цель заключается в создании в каждом регионе институционально-правовой базы, которая сформирует и с помощью которой можно будет в дальнейшем управлять региональными системами социальных стандартов.

Необходимо отметить, что создание региональной институционально-правовой базы должно быть реализовано при двух условиях:

- Формирование системы социальных стандартов в регионах РФ должно быть связано со спецификой региона.
- Каждая система региональных социальных стандартов, исключая стандарт прожиточного минимума, представляющего собой сферу ответственности федерального центра, должна иметь некоторые общие параметры для всех регионов для обеспечения приблизительно одинакового уровня минимального социального пространства по всей стране.

Следовательно, институционально-правовая база в сфере социальной стандартизации на региональном уровне, с одной стороны, должна сконструировать новую систему управления социальным развитием на основе системы социальных стандартов в конкретном субъекте федерации, а с другой стороны, встроить данную конкретную региональную систему социальных стандартов в общенациональную модель социальной стандартизации. При этом еще одна сложность заключается в том, что подготовка институционально-правовых актов связана с двумя направлениями (в общем) межбюджетных отношений. Первое направление представляет собой отношения, возникающие в связке «федеральный центр – регион», второе – в связке «регион – местные бюджеты». Здесь речь идет об одном из важнейших элементов экономических основ социальной стандартизации, который должен быть обязательно включен в институционально-правовую базу в сфере социальной стандартизации на региональном уровне.

Следует также принять во внимание, что региональное законодательство по социальным стандартам в целом должно соответствовать ра-

мочному федеральному закону в сфере социальной стандартизации. Вместе с тем данное положение не должно сдерживать регионы в разработке дополнительных социальных стандартов, которые могут выходить за рамки федерального закона.

В дальнейшем, региональные администрации в тесном взаимодействии с местными органами самоуправления могут еще больше расширить перечень социальных стандартов, если муниципальные образования на территории региона будут предоставлять свои социальные стандарты. В то же время необходимо отметить, что поскольку большинство социальных услуг оказывается на местном уровне, регионы выполняют двойственную роль. Так, с одной стороны, система социальных стандартов будет формировать у региональных администраций потребности в трансфертах, а с другой стороны, «муниципализация» социальных услуг, которые должны будут предоставляться на основе социальных стандартов, особенно на начальном этапе должна привести к увеличению трансфертов местным бюджетам со стороны самих регионов. Следовательно, в уже существующую нормативно-правовую базу на региональном уровне, регулирующую процесс производства социально значимых услуг, будет необходимо внести соответствующие изменения. При этом более значимым, на наш взгляд, все же является будущая законодательная база по социальным стандартам на региональном уровне, которая должна отражать основные аспекты, связанные с межбюджетными отношениями при обеспечении социальных стандартов.

Таким образом, в работе предлагается разработать модель, своего рода шаблон закона, регулирующего механизм социальной стандартизации в регионе. Ключевой идеей является то, что основные его положения с некоторыми корректировками могут быть применимы ко всем регионам, что позволяет создать институциональные основы социальной стандартизации при выполнении рассмотренных выше условий. Региональные органы власти могут непосредственно сами разрабатывать и свои нормативные акты, тогда предлагаемый нами подход может выполнять, с определенными оговорками, роль методики оценки региональной законодательной базы в сфере социальной стандартизации, поскольку будет содержать в себе параметры, необходимые для построения практически любого стандарта. При этом в работе отмечается, что данное предложение станет еще одним способом объединения региональных систем социальных стандартов в единую российскую модель социальной стандартизации.

По мнению автора, в содержании такого закона в общем случае следует отразить следующие положения: во-первых, необходимо наличие общей части, которая может быть разделена на два пункта. В первом пункте должна быть сформулирована цель, достижение которой обеспечивается конкретным социальным стандартом. В работе предлагается несколько базовых целей, которые могут быть скорректированы с учетом отрасли социальной сферы, регулируемой социальным стандартом:

- Оценка социального развития по соответствующему социальному параметру (уровень здравоохранения, образования, социального обеспечения и др.).
- Оценка бюджетной потребности и формирование расходов той или иной отрасли социальной сферы и объектов социальной сферы.
- Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики, проводимой региональной администрацией.
- Критерий оценки расходной части регионального бюджета (социальные расходы).
- Критерий оценки потребности в межбюджетных трансфертах.

Таким образом, зафиксированные цели должны ориентировать бюджеты всех уровней, участвующих в финансировании соответствующей социальной услуги, на достижение определенного социального эффекта, а также создавать предпосылки для формирования устойчивых экономических основ социальной стандартизации.

Во-вторых, могут быть представлены основные понятия и термины, применяемые в законе. Так, второй пункт по возможности должен быть включен в состав общей части для того, чтобы однозначно определить социальный стандарт в конкретном регионе и связанные с ним категории, которые в обязательном порядке необходимы для более высокой эффективности того или иного социального стандарта. К таким категориям, в частности, можно отнести следующие:

- Непосредственно понятие социального стандарта.
- Социальные нормативы как научно разработанные показатели в абсолютном, относительном и натуральном выражении, на основе которых определяются финансовые нормативы.
- Финансовые нормативы, которые представляют собой стоимостное выражение социальных нормативов.
- Объекты социальной сферы, под которыми понимаются объекты социальной инфраструктуры.

- Межбюджетные отношения.
- Межбюджетные трансферты.

Вторая часть возможного закона о социальных стандартах должна быть представлена типами объектов социальной сферы, с помощью которых будут предоставляться социальные услуги и которые на основе социальных стандартов будут оказывать влияние на объем финансирования производства социальных услуг. Здесь надо отметить, что конкретный список объектов социальной сферы в конечном итоге зависит от соответствующей отрасли социальной сферы. Вместе с тем следует принять во внимание, что некоторые типы объектов социальной инфраструктуры должны присутствовать в обязательном порядке.

Формирование объектов социальной инфраструктуры по типу должно соответствовать функции, которую выполняет данная отрасль социальной сферы. При этом типы объектов могут быть также разделены на виды. Например, учебные заведения в образовании могут быть нескольких типов: дошкольные, начальные, средние, средние специальные, высшие. В свою очередь, например, средние учебные заведения, могут быть в виде гимназии, средней общеобразовательной школы и т.п.

Поэтому мы предлагаем, чтобы соответствующие законы в области региональной социальной стандартизации по здравоохранению и образованию проходили бы проверку в федеральном центре на соответствие их обязательным условиям по обеспечению необходимых на общенациональном уровне требований к содержанию бюджетных услуг образования и здравоохранения. Соответственно, во всех регионах должны действовать несколько обязательных типов объектов социальной сферы в образовании и здравоохранении.

Такой подход позволит, с одной стороны, сохранить ответственность за обеспечение социальных стандартов по социальным услугам (без прожиточного минимума) на уровне регионов, с другой – в процесс управления образованием и здравоохранением с помощью социальных стандартов будет вовлечен и федеральный центр. Как отмечается в работе, это особенно важно, поскольку именно федеральный центр должен иметь прямую заинтересованность в обеспечении некоторого минимально допустимого уровня образования на всей территории страны из-за повышающихся требований к человеческому потенциалу как основному фактору экономического роста в условиях новой экономики.

Кроме того, в диссертации подчёркивается, что возможные законо-

дательные акты по социальным стандартам обязательно должны содержать в себе финансовые нормы и нормативы, в которых социальные нормативы обретают стоимостную форму. Мы считаем, что данное положение об обязательном включении в законодательство финансовых норм является одним из важнейших в институционально-правовой базе в сфере социальной стандартизации. Это обусловлено тем, что финансовые нормы и нормативы позволяют решить задачу стоимостной оценки бюджетных потребностей региона для обеспечения социального развития. Вместе с тем существует объективная проблема формирования любых финансовых нормативов. Данная проблема возникает в связи с тем, что финансовые нормы и нормативы представляют собой производное от социальных нормативов и норм. Следовательно, финансовые нормы всегда должны формироваться на основе скомпенсированного комплекса социальных нормативов для того, чтобы социальный стандарт производства той или иной социальной услуги обеспечил повышение уровня жизни населения в субъектах Российской Федерации. При этом следует отметить, что разработка финансовых нормативов должна строиться с учетом последних разработок в сфере финансов, а также использовать наиболее современные методики бюджетирования. Последнее означает, что повышение качества социальных стандартов может быть в определенной степени достигнуто за счет совершенствования методики разработки финансовых нормативов. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на то, что этот подход не снижает актуальности проблемы совершенствования, в первую очередь, порядка разработки социальных норм и нормативов, которые, как мы уже отметили, составляют непосредственную основу финансовых нормативов.

Поскольку при производстве социальных услуг в регионах большую роль играют муниципалитеты, в региональном законодательстве о социальных стандартах должны содержаться нормы о межбюджетных отношениях региональных администраций и органов местного самоуправления, разработанные на основе соответствующих положений Бюджетного кодекса. При этом дополнительно могут быть представлены положения о порядке совместного управления отдельных муниципальных объектов социальной сферы, имеющих особую значимость для социального развития региона в целом. Следует также отметить, что данные положения направлены на то, чтобы стандартизировать в необходимых случаях совместный порядок управления муниципальной социальной сферой органами местного самоуправления и отраслевыми органами исполнительной власти на региональном уровне.

На наш взгляд, следует установить твердые ставки расщепления региональных налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты. Это упорядочит межбюджетные отношения, так как появится возможность выстраивать их в более долгосрочном периоде по сравнению с тем, как это осуществляется в настоящее время. В то же время местные органы власти будут более ответственно планировать социальные расходы, поскольку основная часть доходов муниципальных бюджетов представлена доходами от расщепляемых федеральных налогов, которые зачисляются по определенным ставкам в региональные бюджеты. Последние, в свою очередь, устанавливают ставки зачисления в бюджеты местных органов самоуправления, а также от межбюджетных трансфертов региональных бюджетов.

В диссертации отмечается, что введение в региональное законодательство по социальным стандартам этих норм позволит обеспечить дальнейшую оптимизацию межбюджетных отношений в связке «регион – муниципалитеты» и повысить устойчивость экономических основ социальных стандартов. Данные нормы позволят также частично управлять муниципальным социальным развитием с помощью региональных социальных стандартов.

Одна из фактических задач, которая должна быть решена при внедрении предлагаемой нами модели общего закона о социальных стандартах, состоит в переходе к формированию социальных расходов региональных бюджетов на основе региональных социальных стандартов в отличие от порядка, когда сначала формируются структура и объем будущих доходов, под которые затем рассчитываются расходы. При этом основным субъектом управления процессом социальной стандартизации в России и формированием системы социальных стандартов должны стать региональные органы власти при координационной поддержке федерального центра.

6. Рекомендации по совершенствованию механизмов реализации бюджетно-налоговой политики на региональном уровне

Бюджетно-налоговая политика в качестве средства достижения целей социального развития представляет собой достаточно сложный процесс, требующий определенной системы управления. Поскольку, как было выявлено в диссертационном исследовании, в России формирование социальных стандартов большей частью связано с региональным уровнем бюджетной системы, то для управления социальным развитием первостепенное значение приобретает качество управления бюджетно-налоговой политикой в субъектах федерации. В соответствии с этим мы считаем, что можно сфор-

мулировать ряд рекомендаций по разработке общих методологических основ для реализации бюджетно-налоговой политики на региональном уровне, которые будут направлены на внедрение и функционирование системы социальных стандартов. При этом следует отметить, что проведение конкретной политики в бюджетно-налоговой сфере в том или ином регионе будет в любом случае определяться спецификой конкретного региона.

Таким образом, по мнению автора, можно выделить следующие концептуальные основы бюджетно-налоговой политики, способствующей и стимулирующей региональные администрации к переходу к управлению социальным развитием региона с использованием социальной стандартизации.

Во-первых, проведение бюджетно-налоговой политики в регионе должно начинаться с оценки региональных расходных обязательств, рассчитанных на базе финансовых норм и нормативов, являющихся составным элементом социальных стандартов. Данное положение носит особый характер, поскольку в настоящее время оценка расходных обязательств региональных бюджетов проводится не методом нормативно-подушевого финансирования (социальные стандарты), а за счет использования сметного принципа. Иными словами, переход к определению расходных обязательств на основе нормативно-подушевого финансирования требует введения в действие социальных стандартов, что, при прочих равных, должно ускорить эти процессы, поскольку в противном случае проведение бюджетно-налоговой политики на региональном уровне будет противоречить одной из ее важнейших концептуальных основ.

В работе обосновывается, что реализация данного положения должна способствовать более оптимальному порядку формирования расходных обязательств, поскольку новые обязательства будут ограничены двумя параметрами: уже принятыми социальными стандартами и отсутствием свободных бюджетных ресурсов, направленных на обеспечение действующих стандартов. Другим положительным моментом, связанным с оценкой региональных расходных обязательств, рассчитанных в соответствии с социальными стандартами при проведении бюджетно-налоговой политики в регионе, является повышение прозрачности бюджетного процесса и ускоренное формирование критериев оценки эффективности бюджетных расходов, поскольку социальные стандарты могут выполнять такую роль. Следовательно, данное концептуальное положение можно назвать структурирующим для остальных. Соответственно, при проведении бюджетно-налоговой политики во всех российских регионах обязательно должна учитываться данное положение наиболее полным образом.

Во-вторых, использование бюджетного финансирования, ориентированного на результат. По нашему мнению, переход к бюджетному финансированию, ориентированному на результат, так же, как и в предыдущем случае требует разработки соответствующих нормативов, согласно которым можно будет оценить результативность финансирования. Идея состоит в том, что на основе нормативов подушевого финансирования возможно разработать систему критериев оценки результативности осуществляемых мероприятий. Здесь важно то, что критерии результативности позволяют не просто сформулировать цель бюджетно-налоговой политики по ресурсному обеспечению социальной инфраструктуры на региональном уровне, а использовать систему целевых параметров, которые позволят определить содержание поставленной цели.

Важно отметить, что эти параметры так или иначе связаны с социальными стандартами и нормативно-подушевым финансированием. Следовательно, при проведении бюджетно-налоговой политики данный концептуальный компонент также требует обязательности функционирования системы социальных стандартов, которые являются необходимым условием содержательного наполнения формулируемых целей.

В-третьих, разработка критериев эффективности бюджетных расходов. Так же, как и в предыдущих случаях, необходимым условием для оценки социальной эффективности является наличие социальных стандартов. Существенным положительным эффектом от разработки критериев эффективности расходов должно стать усиление ответственности региональных администраций и региональных органов исполнительной власти за социальную эффективность бюджетных расходов. По мнению автора, разработка критериев эффективности бюджетных расходов является более важным направлением в методологическом конструировании бюджетной политики на региональном уровне, чем разработка обычной системы контроля над бюджетными расходами. Аудит целевого использования бюджетных расходов, как правило, в большей степени связан с критериями экономической и социальной эффективности. При этом повышение ответственности региональных администраций за социальную эффективность бюджетно-налоговой политики может быть обеспечено только за счет применения системы социальных стандартов.

В-четвертых, одной из концептуальных основ бюджетно-налоговой политики должно стать особое внимание к управлению доходами занятых в отраслях бюджетной сферы на основе более высоких стандартов дохода,

нежели прожиточный минимум. В работе отмечается, что обеспечение прожиточного минимума должно стать сферой ответственности федерального центра. В то же время установление оплаты труда в целях повышения уровня социального развития региона должно соответствовать намного более высоким значениям дохода для работников бюджетной сферы, чем прожиточный минимум. Одним из средств повышения оплаты труда в отраслях социальной сферы является переход к отраслевым стандартам оплаты труда, которые учитывают как факторы общего порядка, так и факторы, связанные со спецификой отраслей социальной сферы. Необходимо отметить, что повышение оплаты труда в отраслях социальной сферы должно увеличить конкурентоспособность рабочих мест в общественном секторе и обеспечить стимулы для решения проблемы низкой заработной платы в этих отраслях. Как известно, для российской экономики на протяжении ряда последних лет характерен постепенный рост издержек на труд, что обеспечивает формирование платежеспособного спроса населения на социальные услуги и увеличение реальных доходов населения, подавляющее большинство которых являются наемными работниками. В работе отмечается, что исходным пунктом бюджетно-налоговой политики в субъектах РФ должна стать оценка расходных обязательств регионального бюджета. Так, двумя главными методологическими принципами формирования расходной части региональных бюджетов являются социальные стандарты, обеспечивающие реализацию механизма нормативно-подушевого финансирования, и программно-целевой метод, который позволяет сформировать приоритетные направления расходов в регионах. Социальные стандарты должны задавать общее поле для проведения бюджетно-налоговой политики, а программно-целевой метод позволяет выявить наиболее значимые приоритеты, в данном случае, в сфере социального развития и обеспечить необходимые ресурсы для повышения уровня социального развития программными методами.

Переход к бюджетному финансированию, ориентированному на результат, представляет собой ещё одно концептуальное положение бюджетно-налоговой политики регионального уровня, которая должна реализовываться с помощью методов нормативно-подушевого финансирования. В работе отмечается, что методологически формирование основных направлений бюджетного финансирования, ориентированного на результат, и проведение непосредственной политики может быть представлено следующими блоками, каждый из которых составляет систему, обеспечивающую достижение соответствующих результатов, на которые и ориентирована эта политика.

На рис. 1 представлена общая региональная система формирования и проведения бюджетной политики, направленной на достижение необходимого результата. Эта система должна быть использована в субъектах РФ, в которых управление социальной сферой будет осуществляться на основе социальных стандартов. В отличие от обычной системы управления затратами, и в этом случае в центр схемы, изображенной на рис. 1, были бы внесены бюджетные ресурсы, во главу угла поставлены приоритеты в социальной сфере, которые имеют двойственный характер. С одной стороны, региональные приоритеты в социальной сфере, по сути, представляют собой приоритетные цели социального развития, достижение которых обеспечивается за счет целенаправленного действия всех остальных блоков, представленных на рис. 1, в особенности с помощью аллокации бюджетных ресурсов на основе действия социальных стандартов. С другой стороны, выбранные приоритеты характеризуют структуру распределения ограниченных бюджетных ресурсов в социальной сфере. То есть, с одной стороны, управление бюджетным финансированием, ориентированным на результат (приоритеты), обеспечивается за счет управления другими блоками, а с другой, за счет непосредственно выбора приоритетов формируются социальные стандарты.

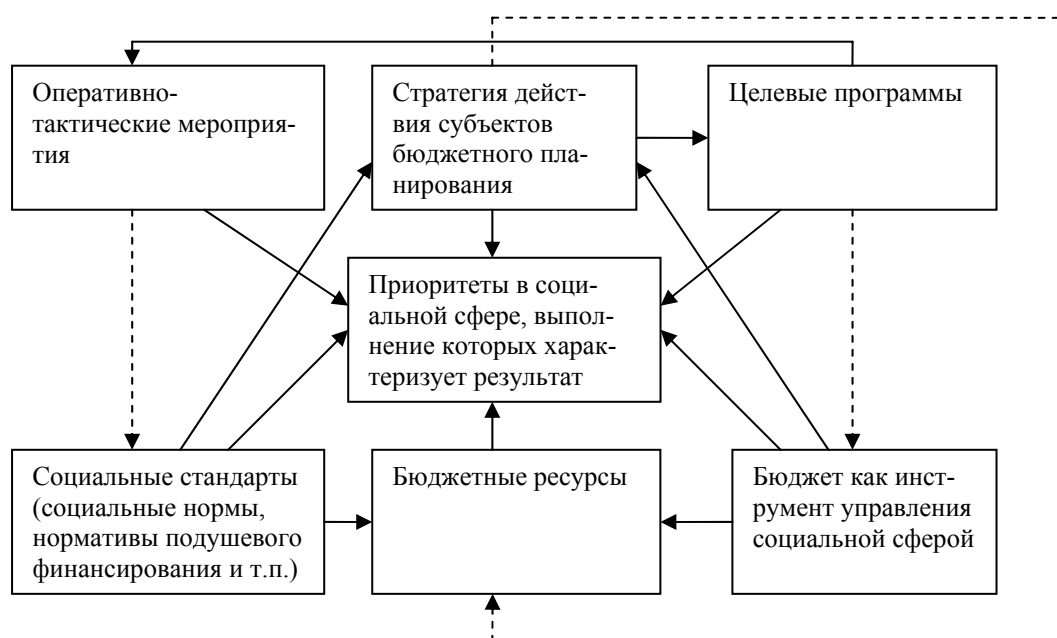


Рис. 1. Система бюджетного финансирования, ориентированного на результат на региональном уровне

Необходимо отметить, что эффективная работа всей системы, при прочих равных, возможна только при условии того, что социальные стандарты будут сформированы и начнут функционировать как институт управления социальной сферой.

Разработка критериев эффективности бюджетных расходов является следующим концептуальным условием региональной бюджетно-налоговой политики, которая могла бы проводиться на основе нормативно-подушевого финансирования.

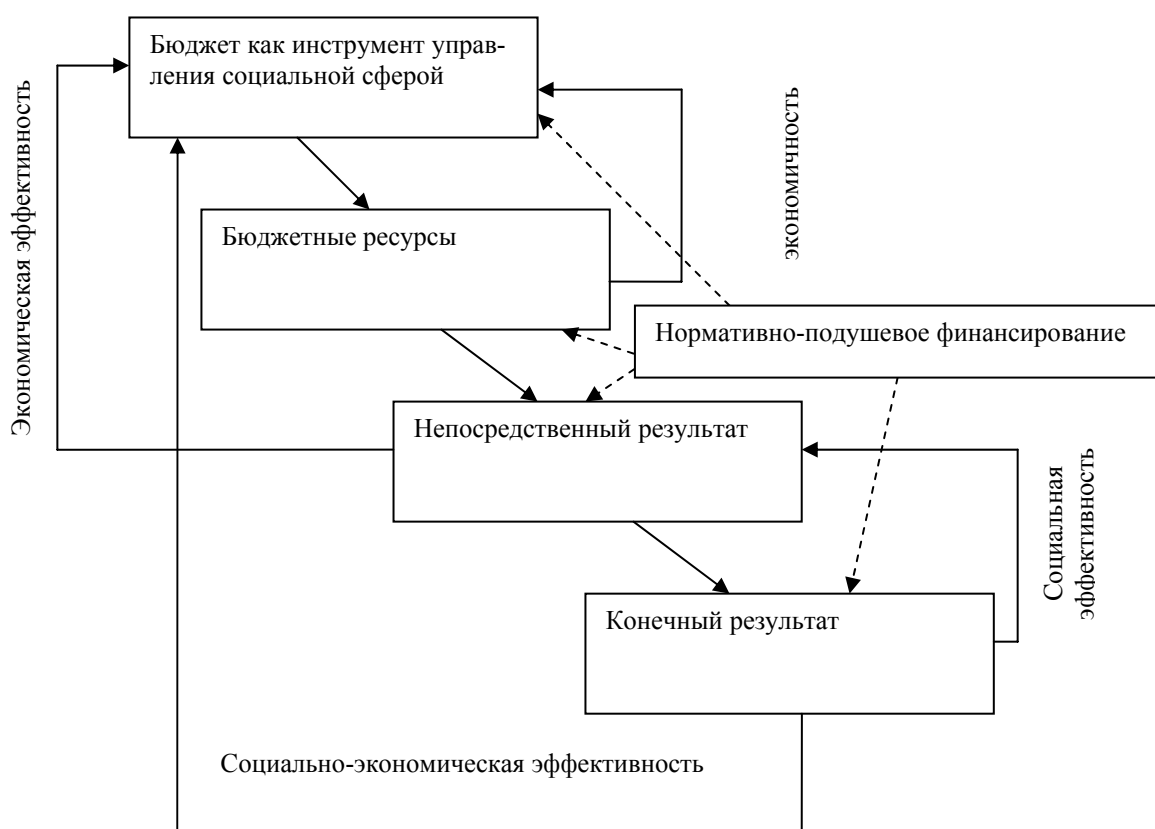


Рис. 2. Система оценки эффективности региональной бюджетно-налоговой политики

Схема, приведенная на рис. 2, представляет собой взаимосвязь между бюджетом в качестве инструмента управления социальной сферой и результатами бюджетно-налоговой политики с использованием бюджетных ресурсов для ее реализации.

В соответствии с рис. 2, в работе выделяется четыре основных критерия эффективности бюджетно-налоговой политики в регионе: экономичность; социальная эффективность; экономическая эффективность; социально-экономическая эффективность.

Схема показывает, что эффективность проводимой бюджетно-налоговой политики определяется ее качественными параметрами. В работе подчеркивается, что оценка эффективности региональной бюджетно-налоговой политики по всем четырем критериям должна строиться на основе нормативно-подушевого финансирования. При этом необходимо отметить, что методологическая база при оценке эффективности региональной бюджетно-налоговой политики должна соответствовать региональным социальным стандартам, принятым в том или ином регионе.

Поскольку показатели эффективности, характеризующие содержание критериев эффективности, могут быть условно разделены на оценочные, которые отражают уровень развития или результаты конкретной деятельности, и затратные, показывающие соотношение затрат к абсолютным показателем. В работе так же предлагается четыре основных критерия эффективности бюджетно-налоговой политики в регионе.

7. Предложения по совершенствованию механизмов финансирования социальных стандартов на региональном уровне

Для совершенствования механизмов финансирования социальных стандартов на региональном уровне в диссертационной работе представлены методические рекомендации по формированию расходных статей бюджетов учреждений социальной сферы. В работе они рассмотрены на примере подушевого бюджетного финансирования в системе школьного образования. Бюджеты начальной, восьмилетней и средней школы должны стать основным документом, определяющим объем, целевое направление и поквартальное распределение ресурсов, необходимых для финансирования школы. Поквартальное распределение намечаемых по бюджетам школ ресурсов должно составляться с учетом сроков проведения отдельных мероприятий и возможности обеспечения их финансированием. Расходование ресурсов на мероприятия, не предусмотренные бюджетом, или в суммах, превышающих показатели как в целом по бюджету, так и по отдельным статьям расходов, производиться не должно. Бюджет школы должен составляться по установленной типовой форме на календарный год с обязательным заполнением всех предусмотренных этой формой показателей. В бюджете школы должны отражаться все затраты, связанные с обучением учащихся, а также дополнительные расходы на группы с продленным днем и подготовительные классы.

Бюджеты школы составляются по отдельным статьям расходов специально утвержденной бюджетной классификацией. Расходы, включаемые

в бюджет, должны быть обоснованы соответствующими расчетами по каждой статье. Расчеты составляются на основании показателей по числу учащихся, классов, групп продленного дня, педагогических ставок, с соблюдением установленных материальных и денежных норм расходов по отдельным видам затрат, действующих цен и тарифов.

Определение расходов по бюджету должно производиться исходя из действительной потребности в средствах, с учетом осуществления эффективного расходования материальных и денежных средств. После проверки и уточнения общего объема расходов должно производиться поквартальное распределение сумм ассигнований по каждой статье расходов. Это распределение должно учитывать сезонный характер отдельных расходов, в частности, по заработной плате, отоплению, текущему и капитальному ремонту, приобретению оборудования и т.д. Изменения в бюджет школы в процессе исполнения могут вноситься только в установленном порядке.

Данные методики могут использоваться для расчетов бюджетных инвестиций, которые будут осуществляться как в форме целевых программ, так и в форме субсидий на софинсирование социальных расходов с учетом того, что социальные стандарты в основе этих субсидий будут учитывать затраты на капиталовложения в социальную сферу.

В работе также приводится порядок расчётов по отдельным статьям бюджетных расходов.

Основные публикации по теме диссертации:

Монографии (26,75 п.л.)

1. Экономические основы социальной стандартизации в России. – М.: Издательство МАКС Пресс, 2008. – 15,75 п.л.

2. Государственные социальные стандарты в системе межбюджетных отношений. – М.: Издательство МАКС Пресс, 2008. – 14,25 п.л. (в соавт., авт. – 11,0 п.л.)

Статьи в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК (2,3 п.л.)

3. Социальные стандарты в основе реализации бюджетно-налоговой политики на региональном уровне //Социальная политика и социальное партнерство, 2009, № 4. – 0,5 п.л.

4. Управление формированием системы социальных стандартов в РФ //Сегодня и завтра Российской экономики, 2008, № 24. – 0,5 п.л.

5. Социальные стандарты в основе распределения общественного богатства //Экономические науки, 2008, № 1. – 0,4 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.)

6. Региональные аспекты социальной стандартизации // Экономические науки, 2008, № 3. – 0,4 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.)

7. Основы формирования российской модели социальной стандартизации // Экономические науки, 2008, № 12. – 0,4 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.)

8. Основные направления развития межбюджетных отношений в РФ (статья); // Российское предпринимательство, 2007, № 12. – 0,3 п.л.

9. Особенности формирования российской модели бюджетного федерализма (статья); // Экономические науки, 2007, № 10. – 0,4 п.л.

Статьи в журналах и сборниках (12,78 п.л.)

10. Анализ бюджетной обеспеченности в отраслях социальной сферы
Общественный сектор в экономике России: теории и практика реформ: Конференция; М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, Экономический факультет; 26 ноября 2008г.– М.: МАКС Пресс, 2008. – 0,5 п.л.

11. Роль местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий в РФ Социальная функция государства в экономике 21 века: Доклады и выступления. Материалы конференции 21 ноября 2007г., М.: МАКС Пресс, 2007. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.)

12. Основы формирования российской модели социальной стандартизации Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации: 6-ая ежегодная международная конференция ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова; май 2008 г.: Материалы конференции / Отв. Ред. Мысляева И.Н. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.)

13. Социальные стандарты и управление развитием социальной сферой Инновационное развитие экономики России: национальные задачи и мировые тенденции: международная конференция МГУ имени М.В. Ломоносова, экономический факультет апрель 2008 г.; Сборник статей: В 2-х томах; Том 2/ Под ред. В.П. Колесова, Л.А. Тутова. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.)

14. Оценка нормативной базы формирования социальных стандартов в регионах в сборнике Социальная функция государства в условиях инновационного развития экономики России /Под ред. Г.А. Ахинова, И.Н. Мысляевой. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.)

15. Основы формирования российской модели социальной стандартизации материалы конференции Сборник 2-ой международной конференции «Социально-экономические приоритеты развития экономики России». – М.: МЭФИ, 2009. – 0,5 п.л.

16. История развития и современное состояние межбюджетных взаимоотношений в России (на примере Республики Башкортостан). – Уфа: Принт, 1996. – 1, 75 п.л. (в соавт., авт. – 1,0 п.л.)

17. Баланс финансовых ресурсов территорий. –Уфа: Принт, 1996. – 1,5 п.л. (в соавт., авт. – 1,0 п.л.)
18. Формирование и проблемы расширения самостоятельности местных бюджетов в условиях рыночных отношений. – Уфа.: Институт экономики УрОАН, 1997. – 2,1 п.л. (в соавт., авт. – 1,1 п.л.)
19. Двухуровневая система формирования местных бюджетов // Материалы конференции молодых ученых. Проблемы экономики переходного периода / Сборник статей/ Уфа.: УрОАН, 1997. – 0,25 п.л.
20. Исследование взаимозависимости местных бюджетов в двухуровневой бюджетной системе (на примере Республики Башкортостан). - Уфа: Институт экономики и социологии УрОАН, 1998. – 1,25 п.л.
21. Реализация непрерывного образования в Уфимском финансово-экономическом колледже (статья). Проблемы среднего профессионального образования / Сборник статей /Уфа, РИО РУНМЦ Госкомнауки РБ, 1999. – 0,4 п.л.
22. Опыт организационно-методической работы в педагогическом коллективе на основе модели совместной продуктивной деятельности (статья); Материалы всероссийской научно-методической конференции//Тезисы докладов// Уфа – УТИС, 1999. – 0,1 п.л. (в соавт., авт. – 0,05 п.л.)
23. Опыт создания пускового комплекса информационно управляющей системы дистанционного образования для Уфимского финансово-экономического колледжа- Партнера МЭСИ (статья); Материалы III Международной научно-методической конференции «Новые информационные технологии обучения в региональной инфраструктуре» // Тезисы докладов/ Пенза, 2000. – 0,1 п.л.; (в соавт., авт. – 0,05 п.л.)
24. Социальное партнерство – мода или веление времени (статья); Социальное партнерство в системе среднего профессионального образования: Тематический сборник / Уфа: РИО РУНМЦ МО РБ, 2003. – 0,25 п.л. (в соавт., авт. – 0,15 п.л.)
25. Внедрение государственных образовательных стандартов нового поколения – инновационный процесс для учебного заведения (статья). Проблемы учебно-воспитательного процесса и научных исследований в вузе: Сборник статей / Уфа: РИО РУНМЦ МО РБ, 2004. – 0,25 п.л.
26. Вопросы развития межбюджетных отношений (статья); Проблемы учебно-воспитательного процесса и научных исследований в вузе: Сборник статей / Уфа: РИО РУНМЦ МО РБ, 2004. – 0,3 п.л.
27. Управление качеством образования через мониторинг учебной деятельности предметно-цикловых комиссий с использованием матриц (из опыта работы) (статья); Проблемы учебно-воспитательного процесса и научных исследований в вузе: Сборник статей / Уфа: РИО РУНМЦ МО РБ, 2004. – 0,25 п.л. (в соавт., авт. – 0,15 п.л.)

28. Опыт реализации непрерывной подготовки специалистов экономического профиля в ГОУ СПО УФЭК (статья); Проблемы учебно-воспитательного процесса и научных исследований в ссузе: Сборник статей / Уфа: РИО РУНМЦ МО РБ, 2004. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.)

29. Бюджетирование как технология финансового планирования. – Уфа: РИО Уфимского филиала Финакадемии, 2006. – 4,25 п.л.

30. Собственность и доходы как фактор развития страхования (научное издание). – Уфа, 2007г.; 8,0 п.л.; (в соавт., авт. – 0,28 п.л.)

Учебно-методические работы (42,51 п.л.)

31. Финансы и кредит: Учебное пособие. – Уфа: Уфимский финансово-экономический колледж – Уфа, 1999. – 5,11 п.л.

32. Финансы и кредит: Учебное пособие. – Уфа: УФЭК, 2001. – 8,8 п.л.

33. Учебное пособие по дисциплине «Финансы и кредит». – Уфа: ГОУ СПО УФЭК, 2004. – 12,25 п.л.

34. Учебное пособие «Финансы и кредит». – Уфа: РИО Уфимского филиала Финакадемии, 2007. – 2,1 п.л.

35. Учебное пособие «Финансы и кредит», 1,2,3 части. – Уфа: Уфимский филиал Финакадемии. – Уфа, 2008. – 14,25 п.л.