Шушина Елена Витальевна. Влияние финансовой политики государства на реализацию приоритетов социально-экономического развития России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Москва, 2006.- 227 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/4713

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Финансовый механизм государственной социальной политики: проблемы организации государственных финансов в многоуровневой структуре 11

1.1. Анализ моделей государственного регулирования экономической структуры общества 12

1.2. Теоретические основы построения финансового механизма государственной социальной политики с позиции теории институционального строения экономических систем 32

1.3. Эффективность финансового механизма государственной социальной политики 53

Глава 2. Формирование институциональной структуры финансовой политики государства в социальной сфере: анализ тенденций 81

2.1. Цели, задачи, стратегия и тактика государственной социальной политики и проблематика институционального строения экономической системы 84

2.2. Взаимодействие финансового механизма и социального регулирования 117

2.3. Особенности формирования институциональной структуры государственных финансов в сфере реализации приоритетов социально-экономического развития 134

Глава 3. Приоритеты стратегии государственной социальной политики: реальность и перспективы 144

3.1. Закономерности трансформации структуры финансового механизма государственной политики в социальной сфере 145

3.2. Направления регулирования социально-экономического развития

страны 153

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 158

БИБЛИОГРАФИЯ 164

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Концепция долгосрочного развития России предполагает глубокое теоретическое социально-экономическое осмысление реальностей современного положения страны, а также тенденций экономических процессов, происходящих в мировом сообществе . Россия переживает сейчас два переходных периода. В ней, как и во всем мире, идет переход от традиционной экономики к принципиально новому качеству экономического роста, к построению информационно-индустриального общества.

Одновременно в России осуществляется переход от административно-командной системы к современной рыночной экономике. Он еще далеко не завершен и происходит в условиях огромного спада производства, массового обнищания населения, нарастания техногенных катастроф, отсутствия настоящего рынка и его инфраструктуры.

С точки зрения теории социальных альтернатив, у России имеются три сценария альтернативного развития: 1 комплексное решение проблем переходного периода и поэтапное создание современной экономики с высоким качеством жизни населения; 2)переход в число второразрядных стран, формально независимых и обслуживающих своими ресурсами страны «золотого миллиарда»; 3)распад России на ряд мелких государств.

В связи с этим, будущее страны зависит от осмысления следующих глобальных тенденций, определяющих характер социально-экономического прогресса:

^распространение прав и свобод, утверждение самоценности человеческой личности, ликвидации всех форм неравенства. Экономическая основа этого - утверждение и защита всех форм собственности.

2)социализация общественной жизни. Проявляется в развитии общественных институтов: муниципальных структур, коллективных форм

\* Абалкин Л.И. Взгляд в завтрашний день-М.: Институт экономики РАН- 2005 - с.3-10

**4**организации производства, страховых, пенсионных фондов и других структур гражданского общества.

3)растущее влияние цивилизационных особенностей на выбор форм и видов социально-экономического устройства общества, масштабы и сроки проводимых реформ, индивидуальный облик моделей хозяйствования.

4)новое понимание роли государства. Оно существенно меняет свое содержание и функции, сохраняя в то же время многое из того, что необходимо сделать для завершения создания современного рынка.

Таким образом, в современной ситуации, когда страна еще не вышла из системного кризиса, **особую актуальность приобретает анализ финансовых взаимосвязей и взаимозависимостей, возникающих между формирующимися социальными силами и институтами, способными на практике реализовать государственные приоритеты социально-экономического развития.**Это объясняется также и необходимостью построения в стране эффективного финансового механизма управления её социально-экономическим развитием.

**Научная разработанность проблемы исследования.**Проблема оценки формирующейся институциональной структуры государственных финансов в сфере реализации социальных гарантий, предусмотренных основным законом страны объективно предопределяет большую вариацию подходов при ее рассмотрении. В исследовании вопросов обозначенной проблематики можно выделить несколько аспектов, которые привлекают внимание ученых.

Теоретико-методолгические основы финансовых концепций регулирования воспроизводственных процессов в контексте формирования долгосрочной стратегии социально-экономического развития России освещают такие отечественные ученые как Л.И.Абалкин, А.Г.Аганбегян, Д.С.Львов, Н.П.Федоренко, В.И. Маевский, В.К.Сенчагов, Б.Н.Кузык, Ю.В.Яковец и др.

Большой вклад в распространение институциональных подходов в сферу оценок развития социально-экономической сферы общества внесли труды В.И.Маевского, В.Л.Макарова, Г.Б.Клейнера, В.М.Полтеровича, А.Д.Некипелова, Р.М.Нуреев, А.М.Сергеева, О.С.Сухарева, Е.В.Попова, А.Н.Нестеренко, А.Е.Шаститко и др.

Массив современных институциональных теорий отличается богатым разнообразием подходов, поэтому идея о единстве анализа экономических систем на основе эволюционно-институциональной экономической теории оказалась очень плодотворной и позволила распространить институциональные подходы в сферу оценок развития социальной сферы общества, что значительно расширило сферы собственно экономического анализа.

Теоретические основы исследования влияния финансовой политики государства на результаты социально-экономического развития отражены в работах Л.И.Абалкина, А.Г.Аганбегяна, Д.С.Львова, Н.Я.Петракова, Г.С.Поспелова, Н.П.Федоренко, С.Ю.Глазьева, и др.

Следует отметить, что исключительно привнесение элементов институционального анализа в современную экономическую теорию позволило разрабатывать обоснованные стратегии социально-экономического развития общества и дало теоретическую базу для формирования различных финансовых и экономических стратегий.

Ряд важных междисциплинарных аспектов изучения проблем  
социально-экономического развития рассмотрены в трудах О.Т.Богомолова,  
А.Г.Гранберга, Т.И.Заславской, В.В.Ивантера, П.А.Минакира,

Н.М.Римашевской, А.И.Татаркина и др.

Большой теоретический интерес представляют работы классиков институциональной экономической теории: Т.Веблена, Дж.Коммонса, У.Митчелла, К.Эйерса, Дж.Гэлбрейта, Г.Мюрдаля, Я.Корнаи, Д.Норта, О.Уильямсона, Г.Демсеца, П.Самуэльсона и др.

В работах этих ученных рассмотрены проблемы: теории трансакций, развития учения об эволюционном отборе, теории хозяйственных циклов, взаимосвязи культуры и хозяйственной деятельности, модификации рыночной системы под воздействием корпораций, социальной системы, принципов равновесия и др.

Теоретические проблемы эволюционного развития экономических систем рассмотрены в работах И. Шумпетера, Р. Некльсона, С. Уинтера и др.

Вместе с тем многие как теоретические, так и практические вопросы, относящиеся к оценке воздействия институтов и инструментов финансовой политики на социально-экономическое развитие страны, слабо разработаны и остаются за рамками исследований отечественных экономистов.

**Объектом диссертационного исследования**являются взаимосвязи и взаимозависимости звеньев финансовой системы, возникающие в процессе реализации государственной социальной политики.

**Предмет исследования**включает в себя характеристики методологических основ организации и управления государственными финансами федеративного государства, во взаимосвязи с основными характеристиками социальной политики, способствующими наиболее полной реализации социальных гарантий предусмотренных конституцией, как основным законом государства.

**Целью настоящего исследования**является выявление теоретических основ и практических закономерностей трансформации структуры финансового механизма государственной социальной политики, формируемой с целью регулирования социально-экономического развития страны.

**Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:**

1. Выявление теоретических основ построения и закономерностей функционирования финансового механизма государственной социальной

**7**политики с позиции теории институционального строения экономических систем.

1. Формирование методологических основ оценки эффективности финансового механизма государственной социальной политики.
2. Анализ фактически сложившейся модели финансового механизма государственной социальной политики и существующих тенденции в построении государственного финансирования социальных программ.
3. Разработка методологии анализа принципов принятия финансовых решений федеральными властями в области социальной политики во взаимосвязи с результатами социально-экономического развития страны.

**Методологической базой исследования**является сочетание качественного и количественного анализа, предполагающее выявление структуры финансового механизма социальной политики и реакции экономической системы страны, на реализуемые властями приоритетные направления социально-экономического развития. Рассматриваемый временной интервал охватывает различные интервалы времени в период с 1996 года по 2006 год в зависимости от конкретных аспектов исследования. Работа выполнена на основе статистических и фактологических отечественных и зарубежных материалов.

Большое значение в проводимом исследовании имеет также анализ зарубежных теоретических и эмпирических работ, посвященных изучению экономики общественного сектора и оценке подходов к распределению расходных и доходных полномочий между уровнями государственной власти. При построении теоретической и эмпирических моделей исследования в настоящей работе используется методология статистического и экономического анализа финансовых взаимоотношений.

В целом, исследование базируется на системном подходе, который позволяет всесторонне изучить различные аспекты оценки, анализа, прогнозирования, формирования и управления финансовым механизмом

**8**государственной социальной политики на современном этапе развития российского общества.

**Научная новизна исследования**состоит в реализации социально-экономического подхода к разработке программ финансирования структурных преобразований в социальной сфере в условиях реформирования экономики. При этом:

1 Предложены новые подходы к формированию приоритетов программ социально-экономического развития Российской Федерации с учетом параметров социального и финансово-экономического развития;

2)обоснована необходимость четкой формализации видов, форм организации финансовых отношений в социальной сфере, методов формирования и использования финансовых ресурсов, способов их определения;

3)обоснована необходимость смены парадигмы преобразований государственной финансовой политики в социальной сфере;

4)предложен алгоритм постановки задачи финансовой политики государства в социальной сфере уточняющий совокупность социально-экономических процессов, являющихся предметом воздействия программных мероприятий социальной политики;

5)обоснована необходимость внедрения процедуры оценки социально-экономических последствий реализации финансовой политики государства в социальной сфере.

**Теоретическая значимость исследования**заключается в распространении инструментов анализа институционально-эволюционной экономической теории на изучение законов функционирования финансовой системы государства.

Результаты настоящего исследования способствуют повышению адекватности методологии прогнозирования направлений взаимодействия финансовой и социально-экономической политики государства, позволяя

**9**оценивать и сопоставлять возможные итоги реализации рассматриваемых альтернатив.

**Практическая ценность исследования.**Во-первых, результаты нового теоретического видения сущности и проблем трансформации финансового механизма государственной социальной политики могут служить основой совершенствования методологии формирования финансовой политики государства. Разработанные в диссертации концептуальные положения по разработке алгоритма постановки задач финансовой политики государства и по внедрению процедуры оценки социально-экономических последствий реализации финансовой политики государства в социальной сфере способствуют повышению эффективности управленческих решений, касающихся структурных преобразований государственного финансового механизма.

Во-вторых, разработанный методологический подход позволяет скорректировать государственную финансовую политику, проводимую в социальной сфере в целях повышения ее эффективности.

В-третьих, методологические положения и выводы могут быть использованы органами государственной власти и управления при разработке государственных и региональных программ социально-экономического развития.

В-четвертых, теоретические выводы, методические и практические рекомендации могут быть использованы в учебно-педагогической деятельности при освещении проблем регулирования и реформирования сферы государственных финансов.

**Апробация результатов исследования.**Теоретические положения были использованы в учебном процессе при освещении проблем формирования государственной финансовой политики на курсах по повышению квалификации в Межрайонной ИФНС России №11 по Тверской области.

**10**Основные положения диссертационного исследования получили

отражение в пяти научных публикациях общим объемом 4,2 п.л.

**Структура и объем работы.**Работа состоит из введения, трех глав,

заключения, библиографического списка включающего 117 наименований и

изложена на 161 страницах. Аналитические данные и результаты

исследования иллюстрируются 6 таблицами, 8 рисунками.

## Анализ моделей государственного регулирования экономической структуры общества

Понятие социальная сфера используется по-разному в различных контекстах. В экономической науке оно обозначает определенную группу отраслей, которую составляют: здравоохранение, физическая культура и спорт, образование, культура, социальное обслуживание и социальное обеспечение, жилищное хозяйство, социальное страхование, пенсионное обеспечение . Социальная сфера не тождественна сфере, являющейся объектом социальной политики государства. Социальная политика направлена на организации и процессы, определяющие благосостояние граждан. В сферу социальной политики, помимо деятельности отраслей социальной сферы, входят распределение доходов между членами общества, семейные отношения, пенитенциарная система, природоохранная деятельность и т.д. Соответственно, финансовый механизм государственной социальной политики, благодаря экономическому рассмотрению всего многообразия объектов, целей и средств социальной политики имеет более широкие границы по сравнению с финансовым механизмом социальной сферы.

Отрасли социальной сферы обладают специфическими экономическими характеристиками, отличающими их от других частей экономики. Специфика проявляется в сильно выраженных изъянах отношений обмена, в высокой роли государства в организации предоставления социальных услуг, в формах государственного регулирования и финансирования и их сочетания с рыночными механизмами, в преобладании некоммерческих организаций .

Экономические отношения в социальных отраслях имеют особенности в каждой стране, связанные с исторически сложившимися формами организации разных видов социальных услуг, с формами государственного регулирования и т.д . Помимо этого, настоящий уровень развития мирового сообщества выдвинул проблему переходных экономик . В связи с этим необходим поиск решения двух проблем: формирование целостного представления о теоретических принципах организации финансовых отношений в отраслях социальной сферы в условиях рыночной экономики; 2)выявление специфики их организации в России и перспектив реформирования в переходный период.

Отрасли социальной сферы можно охарактеризовать следующими общими признаками : 1)предоставляют блага, в основном в форме услуг, предметом воздействия которых являются люди и возможности их повседневной жизнедеятельности; 2)потребление предоставляемых благ имеет значительные внешние эффекты ; 3)деятельность этих отраслей является объектом систематического применения ценностных оценок.

Процесс развития отраслей социальной сферы идет постоянно и находится во взаимосвязи с процессом развития самого общества.

## Цели, задачи, стратегия и тактика государственной социальной политики и проблематика институционального строения экономической системы

Изучение внутреннего устройства финансового механизма государственной социальной политики требует от нас проведения анализа норм и правил, регулирующих эту сферу общественной жизни. Ниже попытаемся проследить связь формально-правовых и финансовых норм, регулирующих поведение экономических акторов.

Особенностью государственного устройства Российской Федерации является то, что Президент Российской Федерации является той силой, которая задаёт вектор развития институтов составляющих российское общество. В своих ежегодных посланиях (Послание Федеральному Собранию Российской Федерации и Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике») Президент Российской Федерации доводит до органов законодательной и исполнительной власти, всего общества основные направления и ориентиры государственной политики вообще и бюджетной политики в частности. В связи с этим интересно проследить, в какой мере президентские планы находят своё отражение в реализуемых программах социально-экономического развития государства и финансовых планах государства.

Интересную информацию представляют Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Сам Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании 2004 года отметил «...в предыдущих посланиях внимание уделялось крупным социально-экономическим задачам в обобщённом виде». В Послании 2006 года он подчеркнул, что мотивом Программных посланий предыдущих лет являлось «...сгладить диспропорции в социальной сфере, которые возникли».

Таким образом, при рассмотрении финансового механизма государственной социальной политики как элемента институциональной структуры общества, представляющего нам результат взаимодействия власти и общества в конкретной области общественной жизни, в Посланиях Федеральному Собранию мы сможем проследить правила игры, которые по решению Президента подлежат институциализированию, т.е. внедрению в жизнь общества как обязательных норм и правил. Степень институциализаций правил и норм - необходимый этап анализа эффективности финансового механизма государственной социальной политики, поскольку последняя (эффективность) зависит от качества институциализированных норм и правил. Чтобы конкретизировать эти понятия, рассмотрим подробнее формальные нормы, зафиксированные в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

## Закономерности трансформации структуры финансового механизма государственной политики в социальной сфере

Формирование структуры финансового механизма государственной политики в социальной сфере испытывает на себе влияние ряда закономерностей:

1)структура финансового механизма государственной социальной политики находится в зависимости от того, какие гипотезы образуют сценарий формирования последствий внедрения тех или иных мероприятий финансовой политики государства в социальной сфере

2)гипотезы, формирующие финансовый механизм государственной политики в социальной сфере, представлены в таких документах, как Послание Президента Федеральному собранию и Программы социально-экономического развития

3)для адекватной оценки различными группами населения социально-экономических последствий функционирования финансового механизма государственной социальной политики необходимо наличие доступной информации, например, выражающейся некоторыми индикаторами, при помощи которых можно оценить эти социально-экономические последствия

4)оценка социально-экономических последствий функционирования формирующегося финансового механизма государственной социальной политики будет информативной для различных групп населения лишь в совокупности с описанием методики ее определения.

Таким образом, четкость, корректность и адекватность постановки задач социальной политики в Программах социально-экономического развития и в Посланиях Президента Федеральному собранию, оказывает непосредственное действие на природу социально-экономических последствий и, соответственно, на закономерности формирования финансового механизма государственной политики в социальной сфере. Последнее обстоятельство выдвигает на повестку дня необходимость разработки методологического подхода к разработке целей формирующих приоритеты социально-экономического развития. В связи с этим особую важность приобретает поиск ответа на вопрос: Что должно являться целью и задачей социальной политики через призму функций, реализуемых властями в системе общегосударственного управления социально-экономическим развитием региона?

Результаты проведенного анализа заставляют сделать вывод о необходимости научного подхода к конкретизации цели и задач государственной социальной политики. Попытаемся его сформулировать в виде логического алгоритма (см. рис.3.1.1 ниже). Последовательное прохождение и решение каждого из указанных этапов приводит к формированию целостной концепции социальной политики государства, уточнению ее стратегии и конкретизации тактических мероприятий.

Алгоритм формирования логики социальной политики вскрывает суть проблемы определения закономерностей трансформации. Потенциальная неоднозначность оценок социально-экономических последствий проистекает и определяется допустимостью выбора различных индикаторов, наличием альтернатив в развертывании адаптационных процессов, возможностью использования различных систем расчетов.