

Управление социальной политикой региона: институционализация и методы инициативного бюджетирования

Коречков Юрий Викторович 

доктор технических наук, доктор экономических наук, профессор,
Международная академия бизнеса и новых технологий (Ярославль), г. Ярославль, Россия.
E-mail: koryvv@mail.ru

Великороссов Владимир Викторович 

доктор технических наук, доктор экономических наук, профессор,
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, г. Москва, Россия.
E-mail: velikorossovv.vv@rea.ru

Кваша Владимир Александрович 

кандидат экономических наук, доцент,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Ярославский филиал), г. Москва, Россия.
E-mail: vakvasha@fa.ru

Аннотация. Предмет. Социальная политика имеет важнейшее значение для экономического развития территорий. В условиях глобальных экономических и политических изменений возрастает роль принятия эффективных субъективных государственных и муниципальных управленческих решений при реализации социальной политики в регионе.

Цель. Авторское обоснование процесса институционализации социальной политики в регионе и выявление значения инициативного бюджетирования при применении партисипативного стиля управления.

Методология. Обоснованность, достоверность и аргументация рекомендаций обеспечиваются использованием нормативного и комплексного подходов к исследованию социальной политики в регионе. Методической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные теории и практике совершенствования экономических отношений, связанных с институционализацией социальной политики. Используются методы системного и ситуационного анализа.

Результаты. Обосновано, что грамотная социальная политика в регионе позволяет обеспечить баланс между трудовой деятельностью людей и их личной жизнью, возможностью организовать отдых. К элементам социальной политики региона отнесены социально-экономические программы, инвестиционные проекты в социальной сфере, управление политикой доходов и занятости населения, поддержка структур социальной сферы, управление конфликтами. Обосновано, что при проведении социальной политики необходимо использовать различные методы и подходы. Одним из основных методов в статье охарактеризован институциональный. Выявлено, что на основе процесса институционализации происходит реализация функций региональной социальной политики. Обосновано особое место в реализации эффективной социальной политики в регионе партисипативного стиля управления, предполагающего использование особых форм взаимодействия органов власти и общества на основе народной инициативы.

Область применения результатов. Управление социально-экономическими процессами в региональной экономике.

Выводы. Для проведения эффективной социальной политики необходима институционализация системы социальных отношений в регионе, использование эффективных методов инициативного бюджетирования.

Ключевые слова: Управление, социальная политика, институционализация, инициативное бюджетирование.

JEL codes: E24, E64, E65, H50, H72

Для цитирования: Коречков, Ю.В. Управление социальной политикой региона: институционализация и методы инициативного бюджетирования / Ю.В. Коречков, В.В. Великороссов В.А. Кваша. - DOI 10.52957/22213260_2022_8_41. - Текст : электронный // Теоретическая экономика. - 2022 - №8. - С.41-48. - URL: <http://www.theoreticaleconomy.ru> (Дата публикации: 30.08.2022)

DOI: 10.52957/22213260_2022_8_41

Введение

Политика представляет собой систему властных отношений, основанных на принципах и методах принятия решений для достижения рационального результата. В общем смысловом значении понятие «политика» трактуется как борьба за завоевание и использование власти. Это понятие является разноплановым и применяется применительно к реалиям развития общественных отношений. Оно включает в себя экономическую, социальную и иные составляющие. Экономическая составляющая базируется на совокупности отношений, связанных с производством, обменом, финансами и потреблением. Социальная составляющая ориентирована на повышение благосостояния граждан, улучшение качества их жизни, социальное обеспечение населения и социальную защиту наиболее уязвимых от экономических проблем слоёв населения.

При реализации социальной политики в регионе осуществляется принятие субъективных государственных и муниципальных управленческих решений. Это позволяет обеспечить полную занятость трудоспособного населения, повышение доходов работников в разных сферах экономической деятельности. Кроме того, грамотная социальная политика в регионе позволяет обеспечить баланс между трудовой деятельностью людей и их личной жизнью, возможностью организовать отдых.

Реализация социальной политики в регионах Российской Федерации опирается на процессы институционального обеспечения формирования региональных рынков трудовых ресурсов. К элементам социальной политики региона следует отнести социально-экономические программы, инвестиционные проекты в социальной сфере, управление политикой доходов и занятости населения, поддержку структур социальной сферы, управление конфликтами. Система развития социума в регионе опирается на развитие сферы государственного социального страхования, социально-фондовой (грантовой) поддержки населения.

Основная часть

Реализуемая в России в последние годы бюджетная политика направлена на достижение национальных целей, решение задач по нацпроектам, в том числе и в системе социальных отношений. При этом выделяются приоритеты в социальной сфере, связанные с развитием здравоохранения и образования. Особое внимание уделяется реабилитации людей, переболевших COVID-19, реализации проекта «Санитарный щит», в рамках которого будут разрабатываться вакцины на случай появления новых вирусов. Происходит цифровая трансформация отношений в социальной сфере. На эти проекты из бюджета на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов выделяется более 22 триллионов рублей. Значительное внимание финансированию социальной сферы уделено и в региональных и муниципальных бюджетах. В условиях постковидного периода деятельности региональных и муниципальных органов власти, огромного санкционного давления со стороны западных стран при проведении Специальной военной операции, многие регионы повышают расходы на социальную сферу. Например, правительство Ярославской области увеличивает расходы на социальную сферу. В частности, значительно увеличиваются расходы на ежемесячную выплату детям от 8 до 17 лет в семьях с невысоким доходом, на завершение строительства школ, надополнительное лекарственное обеспечение льготников.

В экономической литературе проблемы социальной политики в регионах исследованы в отдельных научных публикациях. В частности, Я.А. Маргулян и Ю.М. Львин отмечают, что стратегические цели региональной социальной политики должны формироваться с учетом особенностей развития территорий [1]. По мнению И.А. Григорьевой, современная социальная политика должна учитывать и согласовывать интересы социальных групп и социально-территориальных общностей в системе экономических отношений [2]. Рассматривая опыт трансформации государственной социальной политики, необходимо применять искусство учета интересов человека и государства, различных социальных групп и общностей. Характеризуя социальную политику, П.Д. Павленок указал на

необходимость оптимизации социального развития общества на основе развития отношений между социальными группами населения [3].

При проведении социальной политики необходимо использовать различные методы и подходы. Одним из основных методов является институциональный. Институционализация системы региональных социальных отношений включает развитие норм и правил организации социальной работы, создание комплекса регулятивных мер поддержки населения, формирование структурных институтов социального развития на основе межсекторного социального партнерства. Институциональные методы применяются в основных социальных сферах: образовании, здравоохранении, культуре, жилищно-коммунальном хозяйстве, социальном страховании и т.д.

На основе процесса институционализации происходит реализация функций региональной социальной политики:

- обеспечение устойчивости регионального экономического развития;
- развитие социального партнерства на основе межсекторного взаимодействия;
- обеспечение социальной справедливости при управлении процессом распределения объектами собственности и ресурсами, находящимися в регионе;
- создание условий для обеспечения устойчивости регионального социума;
- формирование комфортной среды проживания населения;
- обеспечение сбалансированности между проблемами развития экономики и устойчивостью экологической среды;
- формирование гарантий со стороны органов региональной и муниципальной власти по развитию социума, социальной защиты населения.

Реализация социальной политики осуществляется в зависимости от конкретных условий экономической мезосистемы региона. Существуют регионы с моноэкономической структурой производства, с избыточным количеством трудовых ресурсов, регионы с малой численностью трудоспособного населения (Крайний Север и приравненные к нему местности), сельскохозяйственные или промышленно-развитые регионы и т.д. В каждой из этих региональных экономических систем необходимо применять свойственные им инструменты и методы осуществления социальной политики. В частности, в регионах с моноэкономической структурой экономической системы больше внимания следует уделять занятости населения, недопущения фрикционной и иных видов безработицы, реализации социальных программ по развитию дополнительных производств. В регионах с избыточным количеством трудовых ресурсов следует особое внимание уделять развитию малого бизнеса, созданию дополнительных рабочих мест в сельском хозяйстве и в сфере обращения. На территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностям следует применять комплексный подход к реализации социальной политики, использовать модель устойчивого развития регионов на основе вахтовых и иных свойственных данным территориям методов ведения трудовой деятельности.

Институционализация системы социальных отношений в регионе включает следующие элементы (табл. 1).

Таблица 1 - Институционализация социальной политики в регионе (составлено авторами)

Элементы институционального подхода	Содержание элементов институционализации социальной политики в регионе
Нормативно-правовое обеспечение	Законы, постановления, приказы, решения по социальным вопросам. Создание системы социальных статусов и ролей.
Государственное и муниципальное регулирование	Обеспечение государственных, региональных и муниципальных приоритетов реализации социальной политики с целью организации доступности коллективных благ для создания

Элементы институционального подхода	Содержание элементов институционализации социальной политики в регионе
	комфортной среды, благоприятной для удовлетворения общественных потребностей. Реализация социальных проектов и программ.
Применение инструментов и методов социальной политики	Социально-экономические проекты и программы, государственные гарантии, социальные стандарты. Финансовые инструменты, гарантирующие населению минимальный доход, достойный прожиточный минимум, социальную защиту населения от болезней, инвалидности, безработицы, социальную помощь в старости.
Создание социальных институтов	Институты получения знаний Институты социализации подрастающего поколения Институты социальной поддержки населения Институты здравоохранения Институты культуры Институт социального предпринимательства

Создание социальных институтов осуществляется в форме совместной жизнедеятельности по удовлетворению определенных общественных потребностей. По мнению Т. Веблена, биологическая динамика отражает эволюцию общества путем естественного отбора институтов, в том числе и социальных [4]. Характеризуя институты как продукты исторического развития, К.Маркс отмечал, что они представляют собой «социальные формы существования человека» [5].

Являясь важным элементом системы институционализации социальной политики, институты в региональной экономике представляют собой механизм воспроизводства социальных отношений. Содержание деятельности социальных институтов отражает как достижения, так и проблемы социальной жизни. По мнению С.Г. Кирдиной, совокупность социальных институтов образует «институциональную матрицу», задающую основной ход всей социальной жизни в обществе [6]. Социальные институты в региональной экономике выполняют экономическую, политическую, духовную функции. Реализация экономической функции позволяет обеспечить стабильность воспроизводственного процесса в регионе в целях достижения социальной справедливости. Политическая функция отражает отношения в регионе между гражданским обществом и органами государственного (регионального) и муниципального управления. Предназначение духовной функции социальных институтов в регионе заключается в формировании духовных ценностей, их развитию и широкому распространению среди различных слоев населения.

Процесс функционирования социальных институтов в регионе включает в себя различные этапы. К первому этапу следует отнести осознание потребности в реализации социальных благ, что требует организации совместных взаимосвязанных действий. После этого формируются социальные цели и определяются задачи социальной деятельности, вырабатываются нормы и правила социального взаимодействия. Затем наступает этап практической реализации институциональных социальных процедур на основе обоснованной системы статусов и ролей элементов региональной социальной системы. Формируется и реализуется система контроля за деятельностью социальных институтов. Итогом должно стать одобрение (неодобрение) населением применяемых действий в социальной сфере.

Институционализация социальных отношений в регионе опирается на определение социальных потребностей в решении демографических проблем, получения образования,

необходимых медицинских услуг, культурного и духовного обогащения. Всё это происходит на основе системного подхода к организации региональной социальной системы, представляющей собой совокупность взаимосвязанных явлений и процессов по поводу функционирования общественного регионального объекта. Этот объект выступает как единство взаимосвязанных частей (элементов, компонентов, подсистем), взаимодействие которых между собой и с окружающей средой обуславливают его существование, функционирование и развитие как целого. Процесс институционализации, таким образом, включает в себя целенаправленные действия социальных институтов.

Одним из таких социальных объектов является институт социального предпринимательства [7], который предполагает предпринимательских структур для решения социальных проблем в регионе. Особая роль при этом принадлежит социальным предпринимательским стартапам [8], которые возникают для решения инновационных идей и используются в различных сферах мезоэкономики, но, в первую очередь, в научно-технологической отрасли. Создание высокотехнологичных стартапов может стать драйвером роста региональной экономики [9].

В экономической системе сложились разные секторы экономики: первичный (первый - добыча и переработка природных ресурсов), вторичный (второй - промышленное производство), третичный (третий - автоматизация и роботизация производства привели к формированию сферы услуг). В экономической науке часто выделяют и четвертичный (четвертый) сектор, основу которого составляет экономика знаний (цифровая экономика, информационные технологии, электронное обучение, финансовые экосистемы и т.д.). Социальное предпринимательство следует отнести к третьему сектору экономики. Его сущность заключается не в достижении успеха деятельности только за счет получения прибыли, а в реализации социального продукта и получения «социальной отдачи» [10]. Концепция социального предпринимательства, реализуемая в региональной экономике, может быть применена к широкому спектру организаций, различных по размеру, производящих разные продукты и имеющих разные цели, но удовлетворяющие социальные блага [11].

Особое место в реализации эффективной социальной политики занимает партисипативный стиль управления, предполагающий использование особых форм взаимодействия органов власти и общества на основе народной инициативы. Теоретические подходы к партисипативному управлению обоснованы в научных трудах отдельных зарубежных авторов. В частности, Е. Бок (E. Vos) исследовал развитие процессов составления бюджета на основе широкого участия в румынском жудеце (уезде) Клуж-Напоке [12]. Влияние совместного составления бюджета на муниципальные расходы и систему здравоохранения в Бразилии рассмотрел С. Гонсалвес (S. Gonçalves) [13]. В трудах А. Марнкетти (A. Marquetti) обосновано понятие «бюджет участия» и показано значение его применения в Порту-Алегри [14]. В его совместной статье с Д. Берни (D. Bèrni) исследованы демократические принципы исполнения налогового администрирования в португальских муниципалитетах [15]. Как видно, партисипативный стиль управления осуществляется зачастую в развивающихся странах и наименее развит в крупных капиталистических государствах. Исторически форма бюджетирования на основе народной инициативы или общественного участия зародилась в странах Латинской Америки как возможный метод разрешения финансовых противоречий между территориями [16]. Однако и в других странах партисипаторный стиль управления, основанный на народной инициативе, получил широкое распространение. В частности, в Китайской народной республике широко используется распределение бюджетных средств на основе инициативы граждан [17].

Зарубежный опыт нашел свое применение и в российской практике проявления народной инициативы. При реализации различных социальных проектов используются методы партисипаторного бюджетирования. Все это находит свое теоретическое обоснование. Так, А.Ю. Артемов, С.А. Овчинников и Н.В. Овчинникова характеризуют партисипативный стиль управления социальными процессами в регионах как модель менеджмента с эффективной формой привлечения граждан к решению насущных проблем организаций и общества [18]. Внедрение элементов

партисипативного стиля управления на различных территориях региона характеризует возможность региональных и муниципальных органов власти использовать приёмы и методы организации социально-экономической деятельности на основе применения возможностей волеизъявления граждан. Как справедливо замечает А.В. Фроловичев, партисипативный стиль характеризует демократизацию современной модели управления [19]. Возрастание роли партисипативного стиля управления в социально-культурной сфере отмечают Д.Л. Тягаева Д.Л. и Н.И. Заплетина [20]. Они дают его оценку как эффективного инструмента управления социальными процессами в регионе на основе использования бюджетных методов финансирования. Тренды инициативного бюджетирования и его влияние на социальную сферу региона обосновали В.В. Вагин и Н.А. Шаповалова [21]. Практическое применение моделей инициативного бюджетирования позволило им выявить проблемы развития социальных проектов в региональной экономике.

Реализуемые Министерством финансов РФ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» включают в себя антикризисные программы финансовой поддержки, которые жизненно необходимы были в условиях пандемии. Антикризисные программы включали: 1) повышение устойчивости системы здравоохранения и экономики в целом к эпидемиологическим шокам; 2) создание условий для быстрого восстановления деловой активности по мере смягчения «карантинных» ограничений. Естественно, основное внимание уделялось укреплению системы здравоохранения и поддержке уязвимых слоев населения. Все эти бюджетные подходы были реализованы и в регионах. Особое внимание при реализации бюджетной политики уделяется открытости бюджета и инициативному бюджетированию. Разработана нормативно-правовая база реализации инициативного бюджетирования. Разработаны и на практике осуществляются методические установки по реализации проектов инициативного бюджетирования. В настоящее время на территории 73 субъектов РФ реализуются 22,5 тысячи проектов инициативного бюджетирования, суммарное финансирование которых в 2021 г. составило около 32 млрд рублей. Это показывает большое значение данной институциональной формы реализации социальной политики в регионах.

Заключение

Применение партисипативного стиля управления в регионах соответствует институциональной модели реализации социальной политики. В различных моделях реализации социальной политики используются методические подходы и приемы, свойственные конкретным условиям функционирования региональной экономики. Они включают в себя институциональные методы управления и использование различных финансовых инструментов. К таким инструментам могут относиться средства, выделяемые в виде бюджетных кредитов, гарантийные обязательства, региональные и муниципальные облигационные займы и т.д. Использование этих финансовых инструментов должно осуществляться при соблюдении принципа бюджетной устойчивости региона. Реализация социальной политики на основе институционализации предполагает принятия региональных и муниципальных управленческих решений в целях развития территорий и повышения благосостояния граждан. Особое место в социальной политике регионов отводится реализации инициативных проектов, выдвигаемых и реализуемых населением на определённых территориях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маргулян Я.А., Львин Ю.М. Управление социальной политикой в регионе: цели и задачи // Вестник факультета управления СПбГЭУ. 2017. № 1-2. С. 541-545.
2. Григорьева И.А. Современная социальная политика: возможности и ограничения: Монография. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2011. 304 с. EDN:QONFTR
3. Павленок П.Д. Основы социальной работы. М.: Изд-во РГСУ, 2008. С.12-16.

4. Веблен Т. Теория праздного класса. - М., 1984. С. 200-201.
5. Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т.9. С. 263.
6. Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц: в поисках новой парадигмы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. № 1. С.101-115.
7. Семенова Д.А. Формирование института социального предпринимательства: теоретический подход // Вестник МФЮА. 2018. № 2. С.98.
8. Великороссов В.В., Ежов А.С., Коречков Ю.В. Системный подход к созданию инновационного высокотехнологичного стартапа // Финансовый бизнес. 2021. №10(220). С. 18-21.
9. Великороссов В.В., Коречков Ю.В., Ежов А.С. Инновационные стартапы в экспортно-ориентированной экономике // Финансовый бизнес. 2021. №8(218). С. 15-19.
10. Thompson, J.L. The World of the Social Entrepreneur // The International Journal of Public Sector Management, 15 (4/5), 2002, p.413.
11. Баталина М., Московская А., Тарадина Л. Обзор опыта и концепций социального предпринимательства с учетом возможностей его применения в современной России. - М.: ГУ ВШЭ, 2008. - С.63.-84с.
12. Boc E. The Development of Participatory Budgeting Processes in Cluj-Napoca // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2019. № 58. P. 38–51. URL: <https://doi.org/10.24193/tras.58E.3>.
13. Gonçalves S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil // World Development. 2014. Т. 53. P. 94–110. URL: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>.
14. Marquetti A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre / Avritzer L., Navarro Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. P. 129–156.
15. Marquetti A., Bêrni D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. Terceiro Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2006. P. 14-24.
16. Reiter B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability — By Brian Wampler // Governance. 2009. No. 22. P. 165–168. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.01426_6.x.
17. Галынис К. И., Мияо Х. Опыт партисипаторного бюджетирования Китайской Народной Республики // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 78. С. 112–135. URL: <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10036>.
18. Артемов А.Ю., Овчинников С.А., Овчинникова Н.В. Партисипативная модель менеджмента как эффективная форма привлечения работников к управлению современными организациями // Вестник РГГУ. Серия: экономика, управление, право. 2014. - № 3 (125). - С.36-46.
19. Фроловичев А.В. Формирование партисипативного стиля управления организацией // Вестник Поволжской академии государственной службы. - 2007. - № 12. - С.117-122.
20. Тягаева Д.Л., Заплетина Н.И. Оценка стиля управления в организации социально-культурной сферы // Общество, экономика, управление. 2018 Том 3. № 3. С.75-80.
21. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.

Management of the social policy of the region: institutionalization and methods of initiative budgeting

Korechkov Yuri Viktorovich

Doctor of Technical Sciences, Doctor of Economics, Professor,
International Academy of Business and New Technologies (Yaroslavl), Yaroslavl, Russia.
E-mail: koryv@mail.ru

Velikorossov Vladimir Viktorovich

Doctor of Technical Sciences, Doctor of Economics, Professor,
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.
E-mail: velikorossov.vv@rea.ru

Kvasha Vladimir Aleksandrovich

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Financial University under the Government of the Russian Federation, Yaroslavl, Russia.
E-mail: vakvasha@fa.ru

Annotation. Subject. Social policy is of crucial importance for the economic development of territories. In the context of global economic and political changes, the role of making effective subjective state and municipal management decisions in the implementation of social policy in the region is increasing.

Goal. The author substantiates the process of institutionalization of social policy in the region and identifies the importance of proactive budgeting in the application of participatory management style.

Methodology. The validity, reliability and argumentation of the recommendations are ensured by the use of normative and integrated approaches to the study of social policy in the region. The methodological basis of the research is the works of domestic and foreign scientists devoted to the theory and practice of improving economic relations related to the institutionalization of social policy. Methods of system and situational analysis were used.

Results. It is proved that a competent social policy in the region allows to ensure a balance between people's work and their personal life, the opportunity to organize a vacation. The elements of the social policy of the region include socio-economic programs, investment projects in the social sphere, management of income and employment policy, support of social structures, conflict management. It is proved that it is necessary to use various methods and approaches when conducting social policy. One of the main methods described in the article is institutional. It is revealed that on the basis of the institutionalization process, the functions of regional social policy are implemented. A special place in the implementation of effective social policy in the region of the participatory management style, involving the use of special forms of interaction between authorities and society on the basis of popular initiative, is substantiated.

The scope of the results. Management of socio-economic processes in the regional economy.

Conclusions. To implement an effective social policy, it is necessary to institutionalize the system of social relations in the region, the use of effective methods of initiative budgeting.

Keywords: Management, social policy, institutionalization, initiative budgeting