

УДК 332.14

Методы и инструменты регулирования региональных процессов

Зарипова Евангелина Фариевна, студент, Московский государственный университет технологий и управления имени К. Г. Разумовского, evangelina-zaripova@mail.ru

В статье рассматриваются методы и инструменты государственного регулирования региональных процессов. Анализируются прямые и косвенные методы управления, а также механизмы стратегического планирования, территорий опережающего развития и межбюджетного регулирования. Обосновывается необходимость сочетания различных инструментов в зависимости от стадии развития региона.

Ключевые слова: региональное развитие, методы регулирования, территории опережающего развития, межбюджетные трансферты, стратегическое планирование.

Регулирование региональных процессов в современной России является одной из ключевых задач государственного управления. Страна обладает огромной территорией с существенными различиями в уровне социально-экономического развития субъектов. Одни регионы имеют мощную промышленную базу и высокий инвестиционный потенциал, другие остаются дотационными и зависят от федеральных трансфертов. Такая дифференциация требует применения гибких механизмов воздействия, позволяющих не только сглаживать диспропорции, но и стимулировать рост проблемных территорий. Эффективность региональной политики напрямую зависит от того, насколько точно выбраны методы управления и насколько адекватны инструменты их реализации [1, с. 45].

В теории регионального управления методы регулирования традиционно делят на прямые и косвенные. Прямые методы предполагают непосредственное распределение бюджетных средств, реализацию федеральных целевых программ и государственную поддержку конкретных территорий. Эти методы применяются в случаях, когда регион не способен самостоятельно обеспечить свое развитие из-за объективных причин, таких как неблагоприятные климатические условия, удаленность от экономических центров или моноструктурность экономики. Косвенные методы включают налоговое стимулирование, создание особых экономических зон, развитие институтов государственно-частного партнерства. Они создают условия для самостоятельного развития регионов. Прямые методы дают результат там, где регион находится в состоянии стагнации, а косвенные методы раскрывают потенциал территорий, уже имеющих базу для роста [1, с. 112].

Правовое закрепление подходов к региональному управлению содержится в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данный закон устанавливает обязательность разработки стратегий социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях [2]. Это позволяет согласовывать цели и ресурсы при реализации региональной политики. Однако практика показывает, что наличие стратегического документа само по себе не гарантирует успеха. Важно, чтобы стратегия была реалистичной, учитывала ресурсные ограничения и имела механизмы мониторинга исполнения. В противном случае она превращается в формальный документ, не влияющий на реальное положение дел.

Одним из наиболее успешных инструментов регулирования стали территории опережающего социально-экономического развития. Правовая основа их функционирования закреплена в Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [3]. Данный механизм был разработан специально для

Дальневосточного федерального округа, где требовались особые подходы в силу геополитического положения и низкой плотности населения. Суть инструмента заключается в предоставлении инвесторам налоговых льгот, административных преференций и готовой инфраструктуры. По данным Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, в ТОР «Комсомольск» с 2017 г. реализовано более 20 инвестиционных проектов. При полной реализации этих проектов будет создано около 3,7 тыс. рабочих мест [4]. Это позволило не только снизить отток населения, но и создать новые промышленные кластеры [5, с. 215].

Метод стратегического планирования занимает центральное место в системе регионального управления. Он требует учета не только текущих показателей, но и долгосрочных трендов. Например, в Белгородской области на протяжении последних десяти лет реализуется стратегия, основанная на кластерном подходе. Агропромышленный комплекс региона был трансформирован за счет внедрения механизмов частно-государственного партнерства. Это позволило увязать интересы крупных агрохолдингов с задачами развития сельских территорий, что привело к росту налоговых поступлений и повышению уровня занятости. Ключевым фактором успеха стало то, что стратегия формировалась с участием бизнеса и муниципальных образований. Такой подход обеспечил ее реалистичность и устойчивость к изменениям внешней среды [6, с. 156].

В практике регионального управления все чаще применяются инструменты, основанные на принципах проектного управления. Проектный подход позволяет преодолеть ведомственную разобщенность и сконцентрировать ресурсы на достижении конкретных результатов. В отличие от функционального управления, где каждый отвечает только за свой участок, проектное управление предполагает единую команду и общую ответственность за результат. В Красноярском крае с 2019 г. реализуется комплексный проект по развитию Норильского промышленного района. В его основе лежит соглашение между государством и крупными металлургическими компаниями. Общий объем финансирования составил более 100 млрд руб. Ключевым инструментом регулирования здесь выступила синхронизация государственных программ с инвестиционными планами бизнеса, дополненная бюджетной поддержкой. Такой подход позволил модернизировать коммунальную инфраструктуру, снизить экологическую нагрузку на территорию и создать условия для диверсификации экономики [1, с. 98].

Важное место в системе регионального регулирования занимают методы финансового воздействия. Бюджетный кодекс Российской Федерации в гл. 16 устанавливает различные формы межбюджетных трансфертов, включая дотации на выравнивание бюд-

жетной обеспеченности, субсидии и субвенции [7]. Дотации предоставляются регионам, чьи собственные доходы недостаточны для выполнения основных полномочий. Субсидии имеют целевой характер и направляются на софинансирование региональных программ. Субвенции передаются для реализации переданных федеральных полномочий. До недавнего времени основным недостатком этого инструмента был его выравнивающий, а не стимулирующий характер. Регионы получали деньги вне зависимости от эффективности своей работы. В последние годы акцент сместился в сторону стимулирующих трансфертов, которые предоставляются при условии выполнения определенных целевых показателей. Регионы, демонстрирующие высокие темпы роста налогового потенциала, получают дополнительные объемы финансовой помощи. Это создает конкурентную среду между субъектами Федерации и побуждает их к активной работе по расширению собственной доходной базы [1, с. 120].

Отдельного внимания заслуживают инструменты налогового стимулирования. К ним относятся пониженные ставки по налогу на прибыль для инвесторов, налоговые каникулы для вновь созданных предприятий, инвестиционный налоговый вычет. Эти инструменты применяются на региональном уровне, поскольку налог на прибыль в части 17 % зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. Регионы имеют право самостоятельно устанавливать льготы, что создает конкуренцию за инвесторов. Однако эта конкуренция имеет и негативные стороны, когда регионы предоставляют чрезмерные льготы, теряя бюджетные доходы, но не получая ожидаемого притока инвестиций. Поэтому необходима система оценки эффективности налоговых льгот, позволяющая отказываться от тех, которые не дают реального экономического эффекта [5, с. 210].

В научной литературе активно обсуждается вопрос о том, какие методы регулирования наиболее эффективны в условиях бюджетных ограничений. Одни исследователи делают акцент на необходимости расширения налоговых полномочий регионов. Они полагают, что регионы лучше знают свои проблемы и смогут более эффективно распоряжаться дополнительными доходами. Другие указывают на важность развития институтов развития, таких как региональные фонды поддержки предпринимательства и агентства инвестиционного развития. Третьи считают приоритетным направлением совершенствование системы стратегического планирования и внедрение проектного управления. Ни один из инструментов не может рассматриваться как универсальный. Эффективность регулирования достигается при условии выстраивания целостной системы, где методы дополняют друг друга. Например, налого-

вые льготы работают эффективнее, если они дополняются развитием инфраструктуры и снижением административных барьеров [6, с. 210].

Необходимо учитывать и временной фактор. Региональные процессы развиваются циклично, и то, что эффективно в фазе экономического подъема, может оказаться бесполезным в период спада. Методы налогового стимулирования инвестиций дают максимальную отдачу при наличии свободных мощностей и стабильного спроса. В кризисных условиях бизнес не реагирует на снижение налогов, поскольку главной проблемой становится не налоговая нагрузка, а падение спроса и неопределенность. В таких условиях более действенными оказываются прямые бюджетные вливания в социальную инфраструктуру и программы занятости [1, с. 125].

Необходимо также учитывать, что методы регулирования не могут быть одинаковыми для всех регионов. Для регионов с высокой долей частного бизнеса и развитыми рыночными институтами эффективны косвенные методы, создающие условия для самостоятельного развития. Для регионов с моноструктурной экономикой, где градообразующие предприятия находятся в кризисном состоянии, требуются прямые меры поддержки, включая реструктуризацию долгов, субсидирование процентных ставок и программы переобучения населения. Для приграничных регионов и территорий с особым геополитическим положением необходимы специальные инструменты, учитывающие факторы безопасности и необходимость ускоренного развития инфраструктуры [5, с. 98].

Управление регионами — это не набор разрозненных мер, а единая система, в которой сочетаются разные инструменты: одни предполагают прямое участие государства, другие создают условия для самостоятельного развития бизнеса. Стратегическое планирование задает долгосрочные ориентиры, проектное управление позволяет добиваться конкретных результатов, финансовые и налоговые механизмы обеспечивают ресурсную базу. Примеры из практики на Дальнем Востоке и развитие Норильска, подтверждают, что эффективность зависит не от количества инструментов, а от того, насколько они соответствуют конкретной территории. Дальнейшее развитие региональной политики обусловлено необходимостью обеспечения гибкости — способности адаптироваться к изменениям — и учета специфики каждого региона. Требуется совершенствование оценки реальной отдачи от применяемых мер, своевременный отказ от неэффективных инструментов, а также налаживание обратной связи, чтобы управленческие решения принимались с учетом реального положения дел на местах.

Примечания

1. Зубаревич Н. В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М., 2009.
2. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. N 26 (ч. 1). Ст. 3378.
3. Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. N 1 (ч. 1). Ст. 26.
4. Постановление Правительства РФ от 12.05.2017 N 565 «О расширении территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 21. Ст. 2998.
5. Кузнецова О. В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М., 2019.
6. Ускова Т. В. Управление устойчивым развитием региона. Вологда, 2020.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

English version

Methods and instruments for regulating regional processes

Zaripova Evangelina Farievna, student, K. G. Razumovsky Moscow State University of Technologies and Management

This article examines the methods and instruments of state regulation of regional processes. It analyzes direct and indirect methods of governance, as well as mechanisms of strategic planning, territories of advanced development, and interbudgetary regulation. The necessity of combining various instruments depending on the stage of regional development is substantiated.

Keywords: regional development, regulatory methods, territories of advanced development, interbudgetary transfers, strategic planning.