

## ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: ПРАКТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

А. Г. Волкова, Н. Ю. Трещевская

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 30 апреля 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются формы и методы государственного регулирования социально-экономического развития регионов России. Отмечены их сильные и слабые стороны, возможные позитивные последствия и ограничения. Предложены комплексы мер государственного регулирования, имеющие определенную функциональную направленность, в том числе отвечающие условиям старопромышленных, депрессивных и находящихся в критической ситуации регионов; ориентированные на развитие особых экономических зон, особенно – сформированных в приграничных регионах; регламентирующие деятельность в экологической сфере, системе национальных и межэтнических отношений.

**Ключевые слова:** регион, государственное регулирование, формы регулирования, методы регулирования.

**Abstract:** the article discusses the forms and methods of state regulation of socio-economic development of Russian regions. Their strengths and weaknesses, possible positive consequences and limitations are noted. Proposal of the complex of measures of state regulation with a specific functional orientation. Including: meeting the conditions of old industrial, depressed and in critical situation regions; focused on the development of special economic zones, especially – formed in the border regions; regulating activities in the environmental sphere, the system of national and interethnic relations.

**Key words:** region, state regulation, forms of regulation, methods of regulation.

В современных условиях применяется достаточно широкий спектр форм и методов государственного регулирования социально-экономического развития регионов. Основными объектами регулирования на уровне регионов являются:

- рост производства, доходов и, как результат, повышение благосостояния населения;
- сдвиги в социальной, институциональной, административной структурах общества;
- перемены в общественном сознании, традициях и нормах делового общения;
- повышение уровня образования, состояния здоровья и др.

Анализ функционирования планово-административной экономики СССР подтверждает, что инструментальная база управления региональным развитием включала административные методы, основанные на прямых указаниях руководящих органов по поводу объемов и направлений распределения ресурсов и создаваемых благ между функциональными и территориальными подсистемами страны с целью выравнивания

уровня развития регионов и качества жизни населения в них.

Современный инструментарий государственного регулирования в экономической сфере как на федеральном, так и на региональном уровне гораздо шире. Разнообразная классификация форм и методов государственного регулирования социально-экономических процессов, в том числе во взаимосвязи с менеджментом организаций и институтами гражданского общества, представлена в работах В. Воронина, В. Закшевского, В. Кругляковой, М. Литовкина, Р. Нижегородцева, С. Резника, И. Рисина, М. Табачниковой, Ю. Трещевского, Г. Франовской, И. Хицкова, В. Чекмарева и других исследователей [1–8]. Мы полагаем, что для чистоты анализа необходимо абстрагироваться от форм и методов регулирования, в которых участвуют субъекты различных институциональных групп. В этом случае достаточно определенно выделяются методы, которые можно сгруппировать в четыре основные формы государственного регулирования: законодательную; налоговую; кредитную; субвенционную.

### **Формы и методы государственного регулирования в контексте компромисса экономической целесообразности и социальной справедливости**

Методы государственного регулирования социально-экономического развития регионов существенно различаются с точки зрения постановки целей и способов их достижения.

Законодательная форма предполагает, что регулирование осуществляется через принятие нормативно-правовых документов: законов, указов, постановлений и т. п., специально предназначенных для развития конкурентных возможностей разных территорий, предотвращения возникновения различных форм монополий, необоснованного повышения цен и тарифов.

Налоговая форма объединяет различные налоги и их сочетания, кредитная – оперирует кредитованием в целях общего увеличения объема производства товаров и услуг, внутреннего валового продукта, относительно равномерного распространения экономического потенциала по территории страны.

Органы власти и управления могут влиять на объемы производства национального богатства, варьируя набор взимаемых налогов и ставки по ним, применяя налоговые льготы, влияя тем самым на объем финансовых ресурсов, в частности доступных для инвестирования.

Аналогичных результатов можно добиться, используя кредитные инструменты, изменяя условия кредитования, которые во многом определяются политикой, проводимой Банком России. Помимо этого, органы государственной власти сами активно действуют на кредитном рынке в качестве заемщика и займодавца, продавая и покупая собственные долговые обязательства, а также ценные бумаги других участников рынка, как корпоративных, так и публичных. Эти действия влияют на банковские резервы, доступные для реинвестирования в экономику, на финансы отдельных компаний, на состояние государственного бюджета и государственного долга.

Субвенционная форма состоит в предоставлении дотаций, субсидий и иных государственных выплат и льгот отдельным отраслям, предприятиям, регионам. В основном помощь в такой форме оказывается проблемным, но стратегически важным отраслям – сельскому хозяйству, энергетике, транспорту и тому подобным. В сфере стратегических интересов государства могут оказаться конкретные компании, получающие в связи с этим адресную

помощь. Что касается помощи регионам, то ее объектами обычно являются окраинные, труднодоступные, депрессивные территории или, напротив, территории опережающего развития и особые экономические зоны.

Другая классификация методов государственного регулирования экономики предполагает их деление на административные и правовые, а также методы прямого и косвенного регулирования.

В группу инструментов административного регулирования входит целый ряд сильно различающихся по своей сущности действий, в том числе установление квот на экспорт и импорт; выдача лицензий на различные виды деятельности и операции; ценовой контроль; ограничение доходности операций; регламентация валютных курсов; правила установления процентных ставок и многие другие. Эти меры носят административный характер и не всегда соответствуют интересам экономических субъектов, представляя собой, по сути, приказы и распоряжения органов власти. Правовое регулирование также опирается на документы, обязательные к исполнению, однако, в отличие от административных методов, они являются постоянно действующими законодательными актами, а не разовыми решениями, причем установленные в них нормы и правила обязательны для всех субъектов, в том числе и принявших их.

В государственном регулировании экономических процессов, на наш взгляд, особенно нуждаются сравнительно слабые и менее развитые территории. Им следует оказывать поддержку на государственном уровне, которая может выражаться не только в дотировании предприятий и их комплексов, гарантировании кредитов и стимулировании инвестиций, но и в развитии производственной, рыночной и социальной инфраструктуры, предоставлении льготных условий в сфере кредитования и налогообложения экономических субъектов, поддержке занятости и минимальных стандартов социальной защиты населения. Целью является не столько прямая и немедленная поддержка территории или определенных видов экономической деятельности в ее географических пределах, сколько стимулирование ее саморазвития с использованием имеющегося экономического потенциала.

Прямая форма государственного регулирования состоит в использовании методов, направленных на сдерживание отрицательных и стимулирование положительных тенденций в развитии территорий, и включает следующие методы: политику распределения бюджетных средств, прямое финансиро-

вание, федеральные инвестиции, выкуп государством предприятий или создание новых в стратегических важных отраслях. К прямым формам относится и адресное регулирование (микрорегулирование), предполагающее акцентирование внимания государственных органов на конкретных производственных, инфраструктурных предприятиях или социально значимых организациях. На практике это, как правило, строительство дорог, электростанций, медицинских и образовательных центров и других объектов за счет бюджетных средств с их последующей государственной эксплуатацией либо передачей в собственность или управление другим экономическим субъектам. Возможно также создание новых, санация обанкротившихся или модернизация устаревших производственных предприятий, имеющих большое социальное значение: крупных работодателей, налогоплательщиков, градообразующих предприятий, единственных представителей отрасли в стране и т. п. Такие проекты могут реализовываться лишь частично за счет бюджетных средств, вовлекать частные инвестиции, при этом частный бизнес воспринимает участие государства как своего рода гарантию возврата вложений и жизнеспособности проекта.

Некоторые компании, действующие с различной степенью успешности, могут претендовать на государственную помощь в виде дотирования их продукции, причем это могут быть и государственные, и частные предприятия. Если расположение данных предприятий имеет какие-либо особенности, то их поддержка приобретает значимость в плане управления региональным развитием, так как для состояния некоторых территорий она приобретает решающее значение. Прямая финансовая поддержка в виде дотаций выступает приемлемым и даже предпочтительным инструментом регулирования, если альтернативой становятся существенные издержки экономического и социального плана. Например, на территории снижение рассматриваемого производства приведет не только к банкротству предприятия, но и к резкому и труднопреодолимому росту безработицы.

Важным инструментом регулирования экономики со стороны государства выступает государственный заказ. Государство не просто приобретает те или иные товары и услуги, но и выступает на многих рынках как крупный игрок, ощутимо влияя на конъюнктуру рынка, на степень загруженности производственных мощностей, объемы производства, занятость и профессиональную

структуру рынка труда, на прибыль предприятий и доходы их сотрудников, инвестиционные возможности первых и покупательную способность последних. Таким образом, государственные закупки выступают одним из инструментов реализации региональной политики экономического и социального развития. Данный инструмент рекомендуется многими исследователями к применению в периоды экономического спада, когда экономика сама по себе не в состоянии обеспечить достаточный спрос для загрузки производителей заказами и поддержания занятости [9]. Однако в периоды подъема экономического цикла госзаказ также может применяться, особенно для регулирования развития регионов и сглаживания межтерриториальных различий.

Хотя обычно к инструментам государственного регулирования региональной экономики организационно-правовую и информационную поддержку на государственном уровне не относят, нам это представляется не вполне правильным. Во-первых, такая поддержка действительно может оказать существенное влияние на экономическое развитие, причем она наиболее значительна для сфер деятельности, в которых другие способы властного воздействия недоступны или недостаточны. Примером выступают внешнеэкономические отношения, где основным двигателем развития выступает содействие в установлении связей с потенциальными зарубежными партнерами, покупателями или инвесторами, в преодолении правовых и информационных преград при размещении ценных бумаг отечественных эмитентов на зарубежных фондовых площадках, в правовом обеспечении договоренностей в сфере международного научно-технического сотрудничества и т. д. Эта поддержка выступает именно регулятором экономики, так как и сама требует затрат на свое осуществление, и получаемый эффект имеет в основном экономическую природу.

Наряду с прямыми методами влияния государственных структур на экономику в современной России нарастает важность и увеличивается разнообразие мер косвенного регулирования. Иначе оно еще называется опосредованным, так как происходит с участием посредников, в основном в лице финансовых регуляторов, воздействующих на уровень и динамику развития экономики отдельных территорий. Их действия могут подкрепляться и такими прямыми способами влияния, как федеральные и региональные налоговые льготы и иные стимулы.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время у российского государства в руках есть набор методов и форм регулирования социально-экономического развития территориальных единиц, прямо или косвенно определяющих показатели их состояния и осуществляемых на территориях экономические действия. Западный опыт также подтверждает наличие совокупности экономических способов воздействия, отличающихся выраженной территориальной ориентацией и направленных на улучшение комплекса показателей экономического состояния, а также взаимодействия экономических субъектов [9]. Сюда входят меры, стимулирующие использование внутренних ресурсов, привлечение внешних инвесторов, создание особых экономических зон и другие.

Необходимо подчеркнуть, что любое государство готово использовать доступные ему регуляторы в том случае, если они не только способствуют улучшению чисто экономических показателей развития территорий, но и преследуют получение социального эффекта, т. е. баланса экономической целесообразности и социальной справедливости. Более того, прошла пора стихийного выбора мер стимулирования территориального развития, современность требует тщательного подбора и комбинирования действий и инструментов, адаптированных к условиям конкретного территориального образования, отвечающих принципам совместимости и непротиворечивости.

Система мероприятий государственного воздействия на территориальное развитие должна органично вписываться в совокупность процессов в региональной экономической системе, адаптироваться к ее имеющимся особенностям и возникающим изменениям. Указанные меры не обязательно должны реализовываться лишь на региональном уровне власти, они могут быть частью федеральных мероприятий, осуществляться в рамках межрегионального сотрудничества или складываться из действий местных органов власти, скоординированных с помощью единых целей и правил поведения субъектов различной институциональной природы.

Существенное значение для выбора комплекса форм и методов государственного регулирования имеет специфика социально-экономического развития территорий.

Для старопромышленных районов это:

– предоставление налоговых льгот на прибыль предприятий с целью стимулирования ее реинвестирования в техническую модернизацию и перевооружение производства, а в некоторых случаях –

в конверсию предприятий оборонно-промышленного комплекса или, напротив, возврат конверсионных предприятий к выполнению государственного оборонного заказа;

– использование льготных схем начисления амортизации;

– финансовая и информационная поддержка процессов переподготовки кадров, если избежать их высвобождения с промышленных предприятий не удастся либо она вызвана прогрессивными изменениями, например, ростом производительности труда, обусловленным научно-техническим прогрессом;

– содействие технологической оптимизации, в том числе в форме поддержки инвесторов (включая иностранных) посредством предоставления им налоговых льгот, гарантий по кредитам и инвестициям, страхования вложений;

– предоставление развивающимся новым или модернизирующимся существующим производствам льготных кредитов из государственных средств либо гарантирование коммерческих кредитов;

– стимулирование честной конкуренции, в том числе в сфере государственных закупок и по социально значимым проектам;

– стимулирование приоритетных направлений бизнеса, малого и среднего предпринимательства, а также компаний, осуществляющих социальные проекты или занимающихся благотворительностью.

Для депрессивных территорий:

– государственные субвенции, в том числе на реализацию федеральных и региональных программ развития;

– выделение государственных средств или привлечение инвестиций, в том числе иностранных;

– формирование специальных фондов, средства которых предназначаются для финансирования конкретных мероприятий или направлений экономического и/или социального развития территории;

– специальные налоговые льготы или режимы для предприятий и отраслей, нацеленные на увеличение облагаемой базы для пополнения региональных бюджетов либо, напротив, ослабляющие налоговое давление на бизнес с целью его ускоренного роста, что в несколько более отдаленной перспективе способно увеличить налогооблагаемую базу и доходы бюджета;

– привлечение капитала к решению ключевых экономических и социальных проблем территории.

Для особых экономических зон, в том числе сформированных в приграничных регионах:

– создание условий, способствующих росту внешнеэкономической деятельности, в том числе

снижение экономического давления на международную торговлю в форме таможенных пошлин; особенно это касается товаров, ввозимых для использования непосредственно в особых экономических зонах и способствующих их развитию;

– введение льготных режимов в сфере налогового и таможенного обложения для иностранных инвесторов, стремящихся вкладывать средства в развитие неторговых отраслей экономики особых экономических зон; это особенно касается экспортно ориентированных промышленных зон;

– административное и информационное содействие отечественным и иностранным предпринимателям, начинающим деятельность в особых экономических зонах;

– специальный режим финансовых и страховых операций для начинающих предпринимателей в особых экономических зонах;

– поддержка инновационного бизнеса в особых зонах, в частности, внедренческих фирм, бизнес-инкубаторов, включая венчурное инвестирование.

Для регионов, находящихся в критической ситуации:

– предоставление регионам специальных льгот, например, эксклюзивных прав на использование и продажу, в том числе на мировом рынке, всего или части объема имеющихся на их территории ресурсов, которые в других ситуациях рассматриваются как общенациональное богатство, в частности, полезных ископаемых;

– предоставление льгот по доле, оставляемой в распоряжении региона валютной выручки;

– создание особых фондов и принятие программ федерального уровня для развития регионов.

Механизмы регламентации в экологической сфере включают следующие методы регулирования:

– дифференциацию оплаты за землепользование, в частности, для городских и сельских поселений, земель различного назначения, рекреационных, природоохранных зон и т. д.;

– осуществление государственного мониторинга состояния и использования земель, прогнозирование динамики экологических изменений в состоянии природных ресурсов;

– сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера на их исконных землях путем предоставления их родовым общинам прав на использование природных ресурсов, являющихся необходимым условием для их традиционных промыслов;

– в районах, где выявлена ситуация экологического бедствия, могут формироваться особые режимы жизнедеятельности населения;

– отбор и законодательное закрепление особых условий приватизации объектов природопользования и охраны природы, а также запрет на приватизацию наиболее стратегически важных из них.

В сфере национальных и межэтнических отношений к основным регуляторам целесообразно использовать:

– предоставление льготного кредитования и возможность приобретения жилья для «репрессированных народов» и переселенцев вследствие межэтнических конфликтов;

– уменьшение ставок платы по кредитам, направляемым на активизацию развития фермерских хозяйств, трудоустройство мигрантов, беженцев из районов военных конфликтов, ближнего зарубежья и пострадавших в период репрессий;

– содействие бесплатной приватизации объектов и территорий традиционных форм хозяйствования малочисленных народов.

Вышеприведенная система территориально ориентированных методов регулирования экономического развития регионов страны отличается от распространенных на практике более выраженной направленностью на достижение той или иной цели с учетом специфики конкретного региона. Исходя из этого, можно утверждать, что до практического использования того или иного метода в конкретном регионе необходимо тщательное многогранное изучение и выявление его особенностей.

Кроме вышеперечисленных методов, в современных условиях все большую известность и применяемость в отечественной экономической практике получают программно-целевые методы государственного регулирования территориального развития.

Использование программно-целевых методов вызвано, с одной стороны, невозможностью решить ту или иную крупную межрегиональную или межотраслевую проблему традиционными способами, а с другой – необходимостью увязки целей (подцелей), ресурсов многоцелевого назначения и большого числа исполнителей.

Решение крупномасштабных межотраслевых (отраслевых) и региональных проблем, как правило, связано с разработкой и реализацией федеральных целевых программ, которые следует рассматривать в качестве одного из средств структурной и региональной политики государства.

Программно-целевые методы регулирования социально-экономического развития регионов страны представляют собой действенный инструмент в руках органов государственной власти при решении той или иной важной задачи по ее регулированию.

В связи с этим необходимо обратить внимание на развернутый перечень государственных программ, используемых в Воронежской области [10]. В их числе: «Доступная среда», «Информационное общество», «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Воронежской области»,

«Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Охрана окружающей среды», «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие предпринимательства и торговли», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие транспортной системы» и др. Совокупность принятых и фактически реализуемых программ позволяет обеспечить достижение целей социально-экономического развития региона, предусмотренных документами стратегического планирования [11].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Круглякова В. М.* Развитие текстильной промышленности в контексте согласования национальной, отраслевой и региональных стратегий / В. М. Круглякова, Ю. И. Трещевский, В. В. Бредихин // Известия высших учебных заведений. Технология текстильной промышленности. – 2017. – № 1 (367). – С. 60–67.

2. Прогноз научно-технологического развития Воронежской области по направлению АПК и пищевая промышленность до 2030 года : монография / И. Ф. Хицков [и др.]. – Воронеж : Изд-во ГНУ НИИЭО АПК ЦЧР России, 2014. – 93 с.

3. *Рисин И. Е.* Региональная кластерная политика : концептуальное, методическое и инструментальное обеспечение : монография / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. – М. : Русайнс, 2015. – 168 с.

4. *Рисин И. Е.* Ключевые сферы и задачи стратегического управления социально-экономическим развитием регионов / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский // Регион : системы, экономика, управление. – 2016. – № 4 (35). – С. 17–22.

5. *Трещевский Ю. И.* Современная практика государственного регулирования инвестиционной деятельности в субъектах РФ : общее и особенное / Ю. И. Трещевский, В. М. Круглякова // Современная экономика : проблемы и решения. – 2010. – № 3 (3). – С. 32–43.

6. Управление изменениями в современных компаниях : монография / под общ. ред. Р. М. Нижегородцева, С. Д. Резника. – М. : ИНФРА-М, 2018. – 263 с.

7. Экономическое развитие регионов России : монография / под ред. В. В. Чекмарева. – Кострома : КГУ, 2016. – 332 с.

8. *Treshchevsky Yuri I.* Economic and Statistical Analysis in Evaluating the Perspectives of Structural Changes of Regions' Economy / Yuri I. Treshchevsky, Valeri P. Voronin, Maria B. Tabachnikova, and Galina N. Franovskaya // Advances in Intelligent Systems and Computing. Springer International Publishing AG ; Cham, Switzerland. – 2018. – P. 521–529.

9. *Вертакова Ю. В.* Региональная социально-экономическая политика : учебник / Ю. В. Вертакова, И. Е. Рисин, Н. С. Трусова. – М. : КНОРУС, 2018. – 276 с.

10. Об утверждении государственной программы Воронежской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» : постановление правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1190 (в ред. постановления правительства Воронежской области от 09.06.2018 № 520). – Режим доступа: <https://econom.govvrn.ru/its/gosudarstvennie-programmi-1>

11. Приложение к решению Воронежской городской Думы от 19 декабря 2018 г. № 1032-IV. Стратегия социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2035 года. – Воронеж. – 74 с. – Режим доступа: <http://www.gorduma-voronezh.ru/cgi-bin/press.pl/doc/n181219-01032-IV>

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

*Волкова А. Г., кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, финансов и менеджмента*  
E-mail: [ianvolkova@cityhall.voronezh-city.ru](mailto:ianvolkova@cityhall.voronezh-city.ru)

*Трещевская Н. Ю., кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, финансов и менеджмента*

E-mail: [treshchevsk@mail.ru](mailto:treshchevsk@mail.ru)

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh branch)*

*Volkova A. G., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Economics, Finance and Management Department*  
E-mail: [ianvolkova@cityhall.voronezh-city.ru](mailto:ianvolkova@cityhall.voronezh-city.ru)

*Treshchevskaja N. Yu., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Economics, Finance and Management Department*

E-mail: [treshchevsk@mail.ru](mailto:treshchevsk@mail.ru)