

ПРОБЛЕМА ДЕПРЕССИВНОСТИ РЕГИОНОВ: ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ, ПРИЧИНЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

По данным Министерства регионального развития, в России в настоящее время имеется 18 регионов, которые можно назвать депрессивными. В этот перечень включены территории, где наблюдается устойчиво низкий уровень заработной платы и доходов, устойчиво высокий уровень безработицы. Необходимость оздоровления таких неблагополучных регионов очевидна, ведь именно они зачастую становятся «горячими точками» на карте государства: экономическая несостоятельность, финансовая зависимость от федеральных дотаций и низкий уровень жизни населения становятся катализаторами социальных конфликтов.

Внимание к проблемам депрессивных территорий не является специфической чертой отечественной экономики. Например, в Европейском Союзе функционирует Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), целью которого является сокращение разрыва между уровнями развития различных регионов и решение проблем депрессивных территорий. Для этого ЕФРР участвует в финансировании производственных инвестиций с целью создания рабочих мест и соответствующей инфраструктуры, а также проектов диверсификации, обновления и восстановления экономических объектов, оказывает финансовую поддержку малым и средним предприятиям.

Термин «депрессивные регионы» появился в Великобритании в период кризиса 1929 г. К депрессивным были отнесены некоторые районы страны, большинство из которых являлись промышленными ареалами, выросшими на добыче каменного угля, где издавна сложилась узкая специализация [16, с. 39]. Депрессия в этих районах была связана с отсталостью промышленной структуры и, как следствие, сложностью замещения депрессивных отраслей (производство стали и текстиля, угледобыча) современными, быстрорастущими (электроника, химия и др.). В соответствии с таким «историческим» подходом к депрессивным регионам относят, как правило, периферийные районы с давно сложившимися поселениями, характеризующиеся неэффективным сельским хозяйством и промышленностью: из-за истощения месторождений полезных ископаемых потеряна их первоначальная ресурсная база, а индустриальные комплексы устарели [7].

Рассматривая проблему депрессивного состояния экономики региона в указанном ключе, следует привести, как исчерпывающее, определение Д.К. Бейбалаевой [6, с. 42]. Депрессивность региональной экономики - это устойчивое (связанное с действием макроэкономических факторов и с отсутствием или недостаточностью внутренних стимулов к саморазвитию) кризисное состояние экономики определённой территории, проявляющееся сравнительно большой глубиной и интенсивностью деструктивных экономических и социальных процессов, обусловленных стагнацией традиционно ведущих отраслей хозяйства, которая вызвана доминирующим воздействием резкого нарушения воспроизводственных процессов.

Депрессию определяют и как стадию циклического развития экономики, характеризующуюся по сравнению с предшествующим периодом спадом производства, появлением безработицы, снижением инвестиционной и миграционной привлекательности и сопровождающуюся оттоком населения [4, с. 27]. В рамках данного «циклического» подхода дно экономического цикла (депрессия) - это «низшая точка» производства и занятости. Считается, что данная фаза цикла обычно не бывает продолжительной, а следовательно, устойчивое депрессивное состояние региональной экономики должно являться предметом государственного вмешательства. Исходя из этого положения, следует согласиться с определением, предложенным Е.Н. Дуловой: депрессивный регион – это регион, который пережил стадию экономического спада и длительное время не восстанавливает свои позиции относительно других регионов [9].

Основной причиной развития депрессивного состояния экономики региона считают произошедшие острые экономические кризисы в основных отраслях производства таких территорий. В соответствии с данным утверждением следует различать регионы традиционно экономически неразвитые («отсталые»), депрессивные и кризисные регионы. Так, Б.А. Кумпилова в своей статье [12, с. 54] выделяет:

- отстающие в экономическом отношении регионы, которые характеризуются чрезмерно низкими душевыми доходами населения и недостаточными производственным и финансовым потенциалами.
- депрессивные районы, представляющие собой территории, обладающие достаточным экономическим и финансовым потенциалом, но охваченные в результате структурного кризиса устойчивым снижением производства и реальных доходов населения, растущей безработицей.
- кризисные регионы, проблемы которых отличаются экстремальным характером экономических, социально-политических и экоприродных процессов (остановка подавляющей части промышленных предприятий, межэтнические конфликты, последствия природных катаклизмов).

Данной позиции придерживается и А.Б. Нагоев [14, с. 37], отмечая, что депрессивные регионы принципиально отличаются от отсталых тем, что при более низких, чем в среднем по стране, социально-экономических показателях в прошлом эти регионы были развитыми.

Говоря о причинах развития депрессивного состояния экономики следует отметить, что, согласно существующей среди отечественных экономистов точке зрения, депрессивный – это регион, характеризовавшийся в дореформенный период (в отечественной новейшей истории это период до 1990-ых годов) моноиндустриальным характером экономики, сравнительно высоким уровнем развития экономического потенциала, значительной долей одной из отраслей промышленности, повышенной квалификацией в рамках специализации местных трудовых ресурсов [2, с. 130]. Анализ зарубежного опыта преодоления депрессивного состояния экономики регионов, позволил Н.А. Ермаковой сделать аналогичный вывод: депрессивные регионы схожи между собой моноотраслевой структурой промышленности, отсутствием новых, динамичных отраслей (или отставанием в развитии), устарелым характером социальной и промышленной инфраструктуры, а также сверхконцентрацией производства [10]. Учитывая данный факт, монопрофильность экономики должна рассматриваться как одна из основных предпосылок формирования депрессивного состояния.

Как в отечественных, так и в иностранных, научных и нормативных источниках указываются различные показатели, характеризующие состояние «устойчивого спада» региональной производственно-ресурсной базы. В частности, в зарубежной экономической литературе перечислены такие индикаторы, как реально потреблённый доход (объём потребления на душу населения), реально произведённый доход (объём производства на душу населения), а также учитываются снижаются они или находятся на уровне ниже обычного [21]. В практике Евросоюза идентификация депрессивного состояния экономики основана на использовании показателя ВВП на душу населения, значение которого для благополучного региона должно составлять не менее 75% от аналогичного показателя в среднем по стране [17].

В отечественной практике наиболее часто в качестве индикатора депрессивного состояния рассматривается ВРП. Так, в различных методиках используются показатели снижения доли ВРП в суммарном ВРП страны (по сравнению с аналогичным показателем до кризиса); темпы роста ВРП (по сравнению со средними по стране и по группе регионов со сходной специализацией) [9]. При подготовке несостоявшегося законопроекта «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий РФ» критерием депрессивности отдельных территорий России предлагалось считать многократный спад производства в основных отраслях экономики территории, произошедший в течение последних 12 лет, высокий уровень безработицы и отставание доходов населения от величины прожиточного минимума в конкретном регионе. В научной литературе упоминаются и такие показатели, как большая доля населения, занятая в промышленности и сельском хозяйстве, незначительное количество молодежи и низкая плотность населения [19].

А.Б. Нагоев предлагает для идентификации депрессивных регионов использовать некий интегральный показатель уровня развития, значение которого в указанных регионах не превышает 50% от среднероссийского. Однако методика расчёта такого показателя указанным автором не разработана.

Исходя из критериев устойчивого развития региональной экономики [5], являющегося состоянием, противоположным феномену депрессии, к показателям депрессивного состояния можно отнести и следующие:

- уровень падения промышленного производства – критическое значение в мировой практике 30-40%;
- доля товаров, ввозимых из других регионов и стран - критическое значение в мировой практике 30%;
- доля трансфертов и субсидий в региональном бюджете - критическое значение в мировой практике 30-40%;
- уровень безработицы (с учётом скрытой) - критическое значение в мировой практике 8-10%;
- доля населения, живущего за чертой бедности - критическое значение в мировой практике 10%.

Следует отметить отсутствие в экономической литературе финансовых индикаторов депрессивного состояния региона. Обращая внимание на финансовый аспект проблемы депрессивности, многие экономисты подчёркивают дотационность депрессивных регионов и рассматривают эти понятия как связанные: депрессивный регион в силу своей экономической неэффективности становится финансово неустойчивым и дотационным. Не отрицая наличие такой причинно-следственной связи, следует, однако, заметить, что подавляющее большинство дотационных регионов получают дотации из бюджетного Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, так как уровень их бюджетной обеспеченности ниже установленного бюджетным законодательством минимального уровня. Используемые при этом критерии бюджетной обеспеченности непосредственно не связаны с проблемой депрессивности: в соответствии с действующим бюджетным законодательством, дотации выделяются в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Последняя определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры его экономики, и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации.

Однако установление взаимосвязи между депрессивностью и уровнем бюджетной обеспеченности зафиксировано Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год», которым было предусмотрено специальное направление бюджетных расходов для «дополнительной финансовой поддержки депрессивных регионов». Основным критерием для определения депрессивности региона послужило расчетное превышение расходов над доходами в объеме бюджета (Пр) и было рассчитано по формуле:

$$Пр = \frac{P - Д}{P} * 100$$

где P – социально значимые расходы по бюджетам субъектов Российской Федерации, увеличенные на кредиторскую задолженность, субсидии жилищно-коммунальному хозяйству и др.; Д – доходы субъектов Российской Федерации с учетом финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета, увеличенные на источник для покрытия дефицита бюджетов в виде 20 % недоимки.

По этой методике расчетное превышение расходов над доходами в объеме бюджета в процентном отношении должно иметь положительное значение. В дальнейшем происходил отбор таких регионов и определялась абсолютная сумма расчетного превышения расходов по социально значимым статьям.

Однако подобные показатели не раскрывают, на наш взгляд, сущности депрессивного состояния региона, рассматриваемого в контексте цикла экономической динамики как фаза устойчивого спада его развития. Бюджетная обеспеченность в наибольшей степени определяется особенностями действующего бюджетного законодательства, а не собственными возможностями региона для устойчивого развития. Это утверждение может быть проиллюстрировано следующими статистическими данными.

На дотации с целью выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» было выделено ежегодно по 397,0 млрд. рублей, количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в 2012 – 2013 годах составляет 72. Распределение субъектов РФ по уровню дотационности, доля дотаций в общей сумме доходов регионального бюджета которых превысила 10%, проиллюстрировано нами на рис. 1.

При этом межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам кроме дотаций могут предоставляться в форме субсидий и субвенций. Субсидии предоставляются бюджетам другого уровня в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти Российской Федерации (например, перевод в денежную форму льгот отдельным категориям граждан). Субвенции рассматриваются как средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов, так называемых федеральных мандатов - расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и другими. Структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов РФ в 2012 г. проиллюстрирована на рис. 2.

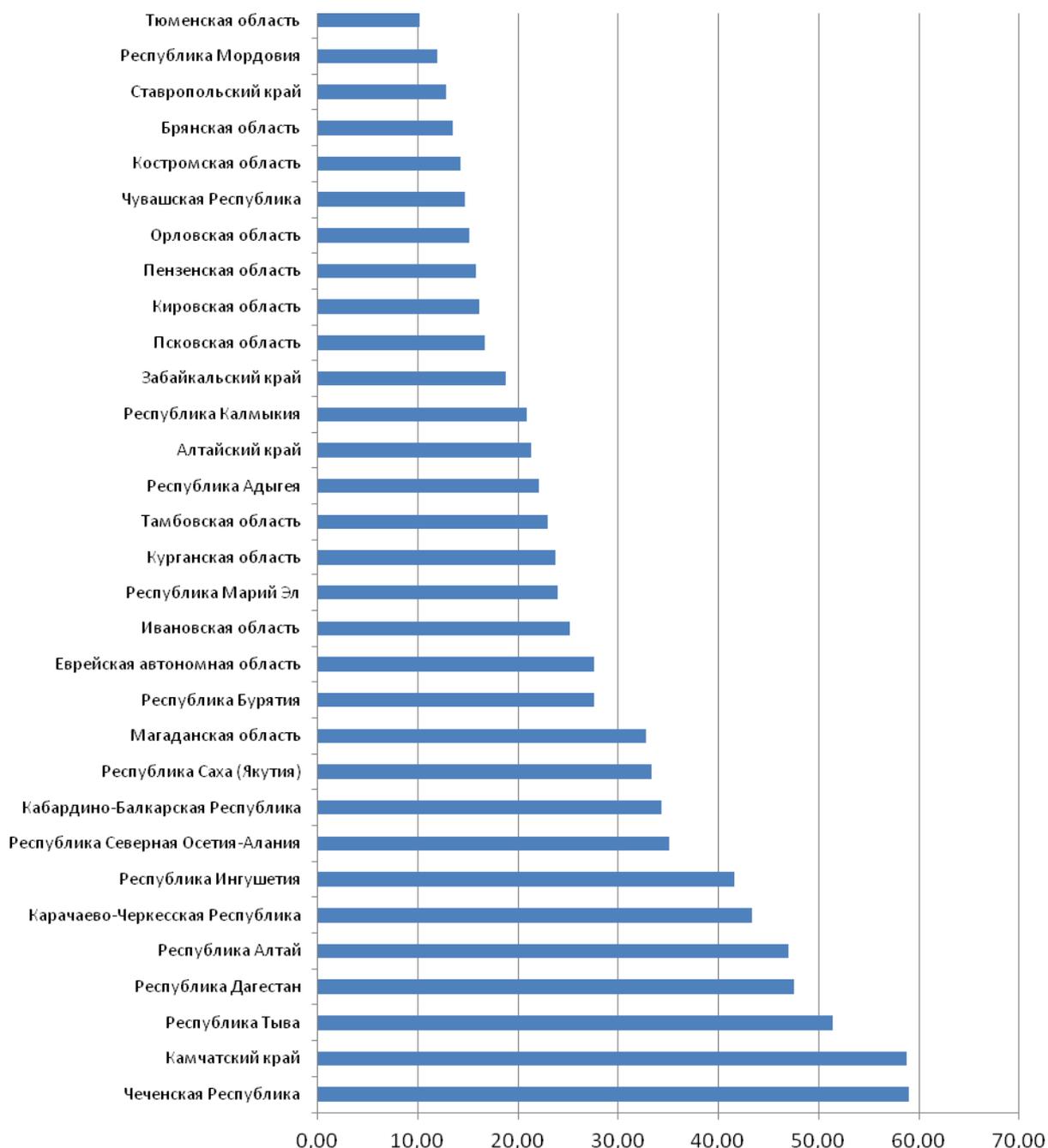


Рис. 1. Оценка дотационности региональных бюджетов (доля дотаций в доходах бюджета субъекта федерации, %)¹

В соответствии с целями и задачами бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014-2015 гг. в процессе разработки и реализации нового этапа развития межбюджетных отношений предполагается перейти к предоставлению субсидий по принципу «одна государственная программа – одна субсидия» и проработать механизмы передачи делегированных полномочий субъектам Российской Федерации в качестве их собственных полномочий с закреплением соответствующих доходных источников. Очевидно, что решение указанных задач принципиально изменит проиллюстрированную нами ситуацию дотационности подавляющего большинства регионов Российской Федерации, тогда как проблема их депрессивности указанными мерами решена быть не может и должна решаться в процессе финансового оздоровления.

¹ Составлено по данным [8]



Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов РФ в 2012 г., %²

Как видно из рис. 1, дотационными в той или иной степени являются практически все субъекты Федерации, тогда как к депрессивным отнесены лишь 18 из них.

Для того чтобы провести распределение субъектов РФ по «степени депрессивности», нами была проанализирована динамика ВРП, являющегося общепризнанным оценочным критерием, за период 1998-2010 гг. (рис. 2). Как видно из представленного рисунка, ряд регионов, являющихся самыми дотационными (например, Чеченская республика, Дагестан, Северная Осетия и др.), имеют положительные значения темпа роста ВРП, а следовательно, не являются депрессивными.

Сравнив показатели ВРП на душу населения различных регионов РФ за период 2000-2010 гг. с показателем средним по России, мы получили список из 55 регионов, которые могут быть классифицированы как депрессивные на основании того, что уровень их ВРП на душу населения ниже, чем средний по России. В 2010 г. этот список (по убыванию «степени депрессивности») возглавляют такие регионы, как Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Ивановская область, Республика Дагестан, Республика Тыва, Республика Адыгея, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Алтай.

Данный список также не вполне соответствует перечню наиболее дотационных регионов, что, вкпе с представленными выше результатами анализа статистических данных, позволяет констатировать непригодность показателя дотационности для оценки степени депрессивности регионов. Поэтому вопрос определения финансовых критериев остаётся открытым.

Продолжая разговор о критериях отнесения того или иного региона к депрессивным, следует подчеркнуть, что одним из принципиальных моментов является выбранная база сравнения. А.А. Климов в своём исследовании [11] депрессивность связывает с асимметрией, которая рассматривается как отклонение показателей конкретных территорий от некоторых средних величин. Так, темпы негативных изменений на депрессивных территориях более высокие, чем общероссийские. Вместе с тем, такая асимметрия территориального развития в значительной степени обусловлена неравномерным распределением экономического потенциала, либо важнейших его составляющих по территории (с этим связано, например, отставание периферийных районов от центральных). Учитывая данный факт, мы должны согласиться с мнением П.М. Мансурова и Г.М. Мансуровой [13, с. 507] о том, что депрессивность должна оцениваться одновременно по двум шкалам аномальных ухудшений:

1. по сравнению с другими территориями
2. по сравнению со своим собственным прежним состоянием.

По нашему мнению, особого внимания заслуживает разработка второго из указанных аспектов оценки депрессивности. При этом, анализируя изменение собственного состояния региона, необходимо исследовать его экономический и финансовый потенциал и уровень их использования, так как именно наличие значительного снижения в уровне использования потенциала региона и затяжной характер этого явления характеризует депрессию в экономическом развитии региона.

В соответствии с наиболее часто встречающимся определением депрессивный регион – это регион, в котором производственно-ресурсная база перешла в фазу устойчивого спада, исключающего возникновение новых стимулов развития [3].

² Рассчитано по данным [1]

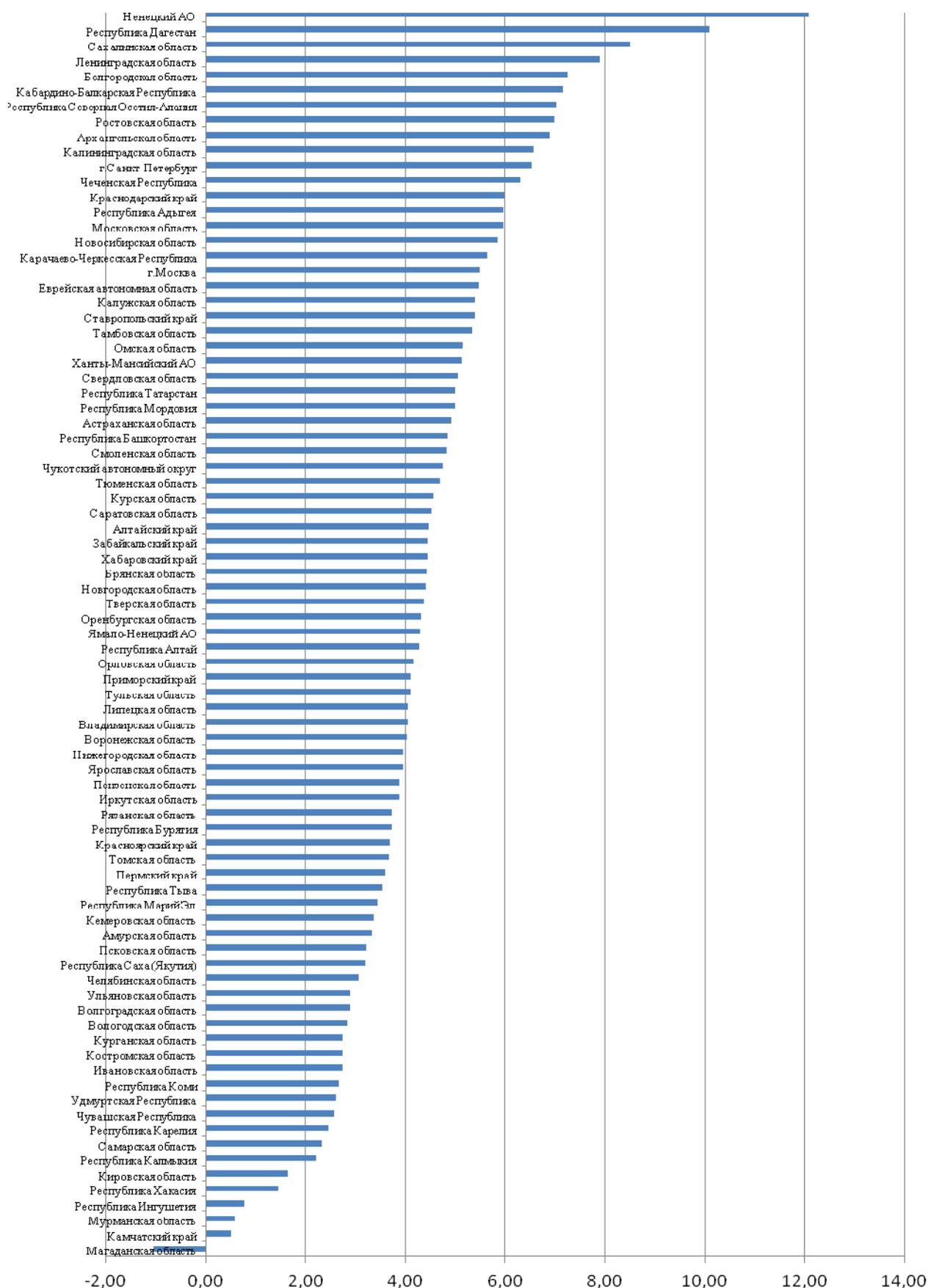


Рис. 3. Оценка депрессивности регионов (среднегодовой темп роста ВРП, %)

Исходя из этой точки зрения, в таких регионах по экономическим, политическим, социальным, экологическим и иным причинам перестают действовать стимулы саморазвития, а следовательно, нет оснований рассчитывать на автоматическое разрешение кризисных ситуаций. Вместе с тем,

именно на данной стадии экономического цикла появляются «точки роста» новой волны оживления экономики. Исходя из этого положения, В.О. Фадеевым [20] сделан вывод, с которым мы считаем возможным согласиться: наличие высокой безработицы, незагруженных производственных мощностей и других ресурсов свидетельствует о том, что предложение данных факторов характеризуется высокой эластичностью в направлении восстановительного роста, для возникновения которого нужен определённый импульс.

Профессор Б.М. Штульберг [22] отмечает, что устойчивость депрессивного состояния связана, прежде всего, с недостаточностью внутренних резервов обеспечения экономического роста. В этом аспекте интерес представляет «порочный круг нищеты», проиллюстрированный еще в 1949 – 1950 гг. Г. Зингером и Р. Пребишем. Концепция «порочного круга нищеты» возникла в связи с применением теории экономического равновесия для анализа слаборазвитых стран. Ученые попытались объяснить слаборазвитость определенным набором взаимосвязанных экономических и демографических факторов. В 50 – 60-е годы появились разнообразные варианты «порочных кругов нищеты». В основе их – соотношение между ростом населения и изменением экономических условий. Колебание связано с улучшением или с ухудшением показателя среднедушевого уровня национального дохода, при этом повышение качества жизни обычно быстро «съедается» последующим ростом населения.

В.З. Петросянцом [15] проиллюстрирована взаимосвязь таких взаимозависимых факторов «порочного круга нищеты» депрессивных регионов, как низкая производительность труда, низкий душевой доход, низкий уровень спроса и сбережений и низкий уровень капитальных вложений. Расширив данный перечень путём включения в него принципиально важных финансовых (прибыльность предприятий и наполняемость бюджета) и нефинансовых (инновационная активность реального сектора экономики) факторов, мы получили следующую логическую схему формирования депрессивного состояния региона (рис. 4).

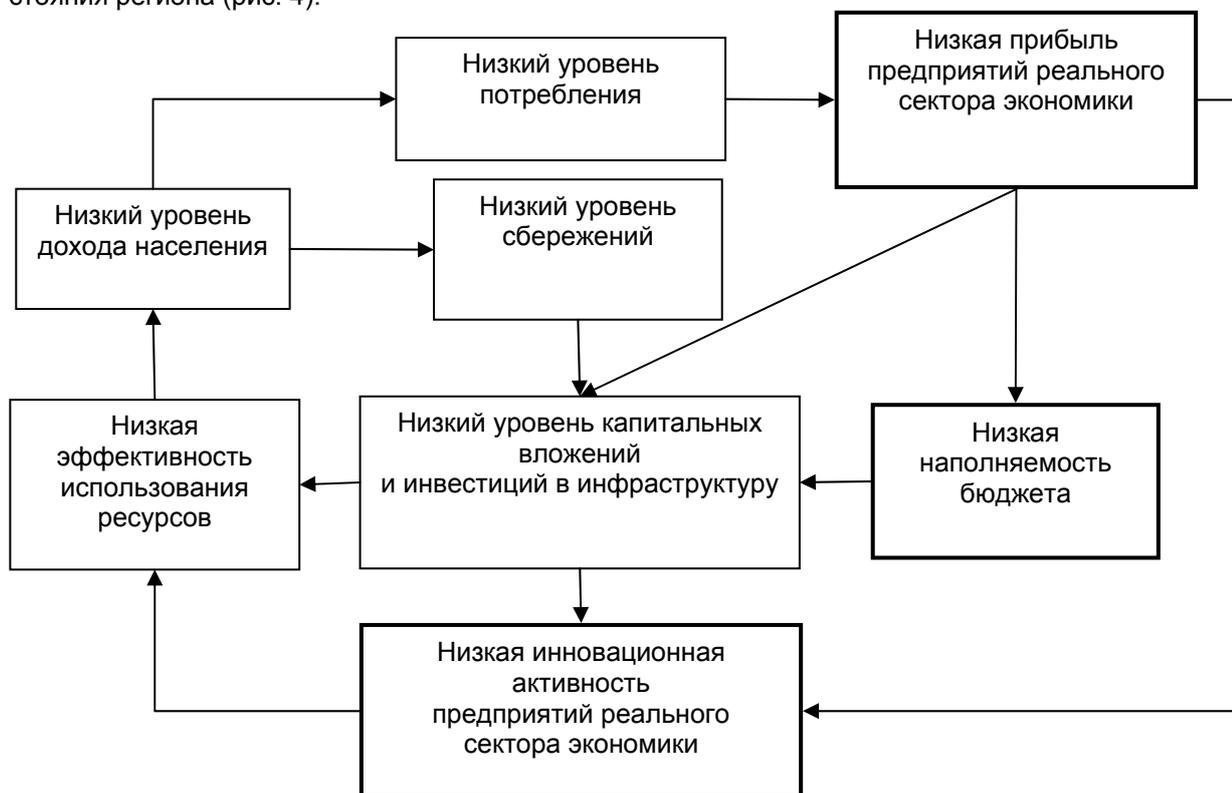


Рис. 4. «Порочный круг нищеты» депрессивного региона

Низкая эффективность использования ресурсов предприятий, обусловленная моральным и физическим старением используемых техники и технологий в условиях низкой инновационной активности и дефицита капитальных инвестиций, приводит к снижению доходов населения. Низкий уровень дохода населения региона, очевидно, приводит к снижению объёмов потребления, то есть к снижению платёжеспособного спроса на внутреннем региональном рынке, а следовательно, и к уменьшению объёмов прибыли предприятий реального сектора экономики. Последствием сокращения прибыли неизбежно является снижение наполняемости регионального бюджета собственными налоговыми доходами, что ограничивает возможности регионального правительства в финансировании региональных инвестиционных программ. Снижение уровня сбережений населения также приводит к дефициту инвестиционных ресурсов, формируемых в финансово-кредитной сфере. Таким образом, возможности повышения эффективности ресурсов предприятия, и связанная с ними способность выхода из «порочного круга нищеты» блокируются формирующимся дефицитом инвестиций.

Из представленной логической схемы следует, что решающим условием выхода из «порочного круга нищеты» является внешний толчок, осуществляемый в форме притока капитала, либо в форме создания предпосылок для такого притока. Распространение первоначального импульса роста на всю экономическую систему происходит путем мобилизации капитала из внутренних источников, реинвестирования прибыли и т.д. В 50 – 60-е годы концепция «большого толчка» была использована зарубежными учеными (Р. Нурксе, Х. Лейбенштейном, А. Хиршманом, Г. Зингером и др.) для обоснования экономического роста освободившихся стран: они исходили из того, что для выхода освободившихся стран из состояния стагнации необходимо крупное вливание капитала, в результате которого и начинается самоподдерживающийся рост. По мнению Рагнара Нурксе, синхронное приложение капитала к широкому кругу отраслей материального производства позволит не только добиться самоподдерживающегося роста, но и преодолеть узость рынка [23].

Таким образом, проблема депрессивности может быть успешно решена только в условиях перехода к «самоподдерживающемуся росту» региональной экономики. Концепция перехода к «самоподдерживающемуся росту» была сформулирована У. Ростоу в 1956 г. [24]. Ее основная идея заключалась в обосновании перехода от традиционного общества к современному обществу «западного» типа. Для того, чтобы рост стал автоматическим, самоподдерживающимся, необходимо:

- во-первых, резкое увеличение доли производственных инвестиций в национальном доходе;
- во-вторых, стремительное развитие одного либо нескольких секторов промышленности;
- в-третьих, повышение инновационной активности субъектов экономики.

Практическое обеспечение формирования перечисленных условий возможно в рамках процесса финансового оздоровления экономики депрессивного региона. Проведённое исследование позволило нам сформулировать концептуальный подход к решению проблем финансового оздоровления депрессивных регионов, основные аспекты которого проиллюстрированы на рис. 5.



Рис. 5. Концептуальный подход к финансовому оздоровлению депрессивных регионов

Финансовое оздоровление депрессивных регионов рассматривается нами как процесс разработки и реализации комплексной антикризисной программы, направленной на повышение финансовой самостоятельности региона в текущем периоде и обеспечение условий для «самоподдерживающегося» развития региональной экономики в долгосрочной перспективе. Указанная цель финансового оздоровления может быть достигнута при условии преодоления основных причин депрессивного со-

стояния региональной экономики: её монопрофильности и низкой инновационной активности. Следует особо подчеркнуть, что создавая предпосылки для формирования самоподдерживающегося экономического роста чрезвычайно важно не только выравнивать бюджетную обеспеченность, но и одновременно финансировать программы, позволяющие устранить указанные причины депрессивности региональной экономики.

В соответствии с положениями современной экономической теории кризисы следует признать неизбежными, они являются фазой циклического развития любой системы. Кризисы начинаются тогда, когда потенциал прогресса главных элементов системы уже исчерпан, а элементы новой системы, представляющей будущий цикл, ещё не сформировались, а потому состояние депрессивности следует рассматривать не как этап полной «деградации» ресурсной базы региона, а, прежде всего, как этап создания новых его потенциальных возможностей и поиска путей их наилучшего использования. Именно это утверждение мы считаем ключевым для разработки механизмов финансового оздоровления депрессивных регионов. Концептуально, программы финансового оздоровления должны быть направлены на создание необходимых предпосылок для формирования самоподдерживающегося экономического роста, обусловленного развитием выявленных «точек роста» путём диверсификации и повышения инновационной активности региональной экономики.