

В.В. Мищенко

О критериях оценки депрессивных регионов – субъектов РФ

Переход от социалистической экономики к рыночной потребовал смены форм собственности почти у всех государственных предприятий, ликвидации колхозно-кооперативной собственности, изменил среду функционирования большинства организаций социальной сферы. В результате объем производства к середине 90-х гг. сократился наполовину, инвестиции – на три четверти, на 60% снизился общий уровень жизни населения. Новое федеральное устройство России существенно повлияло на экономическую судьбу субъектов Федерации, у большинства из них хозяйства значительно деградировали, а бюджеты получились устойчиво дотационными.

Резко возросла экономическая дифференциация 88 субъектов Российской Федерации. Например, по объему производства промышленной продукции на душу населения Республика Алтай и Москва соотносятся как 1:103; по собственным бюджетным доходам на душу населения Республика Калмыкия и Тюменская область различаются более чем в 110 раз; по зарегистрированной безработице Республика Ингушетия и Сахалинская область – в 11 раз. Территории существенно разнятся по уровню развития базовых отраслей, а также производственной, социальной и рыночной инфраструктуры. Так, в столице находится более 60% всех банков России, аккумулирующих не менее 80% финансовых ресурсов страны.

Понятно, что экономическая неоднородность регионов была и будет в любом государстве. Развитие всех территорий не может быть одинаковым в силу различия таких факторов, как природные условия, состав и количество полезных ископаемых, наличие и состав трудовых ресурсов, исторические особенности развития и т.д. Большое значение для экономики имеют общая площадь территории, плотность населения, наличие малорентабельных отраслей и прочие особенности. На уровень экономического развития регионов Российской Федерации, на наш взгляд, главенствующие влияние оказывают следующие факторы:

– политико-национальные, определившие направления региональной политики и размещение производительных сил в СССР;

– государственное регулирование территориального развития;

– географо-климатические факторы, существенно влияющие на энергетическую составляющую в структуре затрат и ограничивающие конкурентоспособность товаров;

– удаленность региона от основных рынков сбыта и развитие транспортной инфраструктуры в регионе;

– субъективные факторы, даже личность главы субъекта РФ;

– формирование адекватной модели рыночной экономики.

В советской экономической науке при районировании территории страны традиционно применялось разделение субъектов Союза, Федерации на развитые и отсталые. Помимо этого территории классифицировались и по некоторым другим особенностям, например, столичные, санаторно-курортные и т.п. В настоящее время часто используется сохранившееся деление регионов РФ: развитые преимущественно в промышленном отношении; развитые преимущественно по уровню сельского хозяйства; отсталые и особые. По отношению к государственному бюджету субъекты РФ могут выступать в 2-х качествах: во-первых, доноров, которые отдают в бюджет больше, чем получают из него на свое социально-экономическое развитие (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край, Свердловская, Челябинская, Московская, Самарская области и некоторые другие); во-вторых, реципиентов, которые получают из федерального бюджета больше, чем отдают ему. В определенных регионах до 80% консолидированного территориального бюджета формируется за счет дотаций из центра (по абсолютным объемам лидируют республики Дагестан, Саха-Якутия, Алтайский край).

С начала 1990-х гг., когда в стране начался переход к рынку, возникло новое понятие – депрессивные регионы. В общем случае депрессивными территориями как объектами государственной поддержки могут считаться такие территориальные образования, в которых по политическим, экономическим, социальным, экологическим и иным основаниям перестали действовать ус-

ловия и стимулы развития. Эти регионы не могут рассчитывать на саморазрешение депрессивной ситуации и требуют для этого чрезвычайной, специально организованной поддержки извне, со стороны государства [1, с. 94].

Понятие «депрессия» широко вошло в экономическую литературу для характеристики ситуации, которая сложилась в США после крупнейшего кризиса в 20–30-х гг. XX в. В период Великой депрессии объем производства в США сократился почти на 50%, разорились 130 тыс. различных предприятий, почти 205 тыс. фермерских хозяйств. Безработицей было охвачено около 30% экономически активного населения. Глубочайший экономический кризис в России, в бывших республиках Советского Союза позволяет, по мнению некоторых ученых, назвать экономическую ситуацию в РФ «великой постсоветской депрессией».

Однако если на Западе Великая депрессия во многом была порождена совпадением различных стадий спонтанного экономического цикла и рефлексивной экономической цикличностью, то в России она имеет другую материальную основу. По мнению А.А. Миненко, для «великой депрессии» характерно массовое ожидание экономического спада, усугубленное пассивным ожиданием экономического подъема без необходимого спонтанного ажиотажа, но содержащее требования большой основательности для принятия деловых решений [2, с. 57]. В условиях депрессии субъект хозяйствования начинает вновь заниматься активным бизнесом, если появляются признаки экономического подъема, ликвидности. При масштабном кризисе в лоне пассивных ожиданий оказывается слишком много хозяйственных агентов, фиксируются целые неликвидные отрасли, большие изменения происходят в секторе хранения денег, без которых невозможен выход из застоя.

В России к отдельным регионам понятие депрессивности стало применяться с середины 90-х гг., когда обозначились устойчивое снижение уровня развития ранее благополучных регионов и невозможность в короткий промежуток времени достигнуть прежнего состояния их народного хозяйства.

Автором термина «депрессивный регион» считается бывший в 1993 г. вице-премьером Правительства РФ А. Шохин, характеризовавший так регионы с массовым освобождением работников в результате закрытия предприятий [3, с. 44–45].

В Экономической энциклопедии депрессивный регион описывается как «субъект РФ или локальное территориальное образование, отли-

чительной характеристикой которого является сильное и устойчивое отставание от других регионов». Критерий отнесения территории к категории депрессивных – ситуация, при которой крайне мало или вообще отсутствуют условия и ресурсы для саморазрешения кризиса. Это означает невозможность нормального воспроизводства экономических, демографических и иных региональных опосредованных процессов [4, с. 656]. В отличие от отсталых территорий, население депрессивных территорий привыкло к более высокому уровню жизни. При увеличении экономического отставания от развитых территорий им больше, чем другим субъектам РФ, грозят деградация большинства предприятий промышленности, увеличивающийся спад сельскохозяйственного производства, ликвидация учреждений социальной сферы, науки, загнивание отдельных городов и субтерриторий, ликвидация многих малых населенных пунктов и средних сел. Даже такие динамично растущие во многих регионах России отрасли, как связь и сфера услуг, транспорт, в депрессивных территориях не получают адекватного развития.

В 1997 и 2000 гг. состоялись парламентские слушания в Государственной Думе РФ, на которых обсуждались проблемы депрессивных территорий. В результате принято решение нормативно закрепить: 1) понятие депрессивной территории; 2) цели и принципы предоставления государственной поддержки депрессивным территориям; 3) механизмы предоставления государственной поддержки; 4) критерии и принципы формирования перечня депрессивных территорий в Российской Федерации.

В настоящее время существует ряд нормативных документов с определением депрессивности. В соответствии с проектом Федерального закона №91010-3 «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации», принятым во втором чтении 12 марта 2003 г., депрессивная территория – это единица (район, город) или совокупность сопредельных административных единиц в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющих однородную структуру экономики, оказавшаяся в результате острого кризиса в основной (основных) отрасли экономики в состоянии крайнего экономического упадка.

Термин сам по себе используется достаточно часто, но СМИ воздерживаются от подобной характеристики конкретных регионов. В отдельных нормативных документах официально признано, что 43 региона страны относятся к разряду депрессивных. Но в прессе поименовывается только небольшая часть таковых – Сахалин, Ал-

тай, Новосибирская область, Республика Коми, Калининградская область.

К депрессивным территориям относят прежде всего моноотраслевые регионы. Потеря спроса на выпускаемую продукцию, низкая конкурентоспособность и нерентабельность производства являются причинами резкого снижения его объемов и перехода территории из среднеразвитой в депрессивную. Часто в условиях формирования рыночных отношений моноотраслевые территории с горно-добывающим производством превращались в депрессивные. Мировой опыт показывает, что, как правило, такие регионы не могут самостоятельно выйти из кризиса.

В соответствии с проектом Федерального закона №91010-3 критерием отнесения отдельных территорий Российской Федерации к депрессивным является одновременное сочетание следующих основных условий:

1. Расположение в пределах административных границ одной или нескольких сопредельных административных единиц (в том числе находящихся в составе одного либо нескольких сопредельных субъектов Российской Федерации).

2. Многократный (в 3 и более раза) спад производства в основных отраслях экономики, произошедший на данной территории за последние 12 лет.

3. Значительное (более чем на 1/4) отставание от средних по Российской Федерации в течение последних 3 лет показателей: уровня безработицы (в процентах от экономически активного населения); соотношения денежных доходов и величины прожиточного минимума населения.

Отнесение к депрессивной территории целого субъекта РФ допускается в исключительных случаях при одновременном соблюдении следующих условий:

– занимаемая им площадь не превышает 40 тыс. км²;

– численность населения не более 500 тыс. чел.;

– на территории данного субъекта имеется не более двух основных отраслей экономики, каждая из которых испытывает многократный (в 3 и более раза) спад производства за последние 12 лет;

– учитываются структура, уровень ее развития, состояние основных производственных фондов и тому подобное в каждой административной единице (районе, городе), входящей в состав данной территории.

По мнению авторов Экономической энциклопедии, депрессивность регионов определяется двумя основными причинами:

1. Перенос народно-хозяйственных диспропорций производственных структур на терри-

ториальные структурные параметры. Уровень зарплаты в депрессивных регионах оказывается наиболее низким из-за сосредоточения в них отраслей с низкооплачиваемыми рабочими местами. Спад занятости и рост безработицы выступают следствием специализации региона на тех видах деятельности, в которых прежде сложилась трудоизбыточная структура занятости.

2. Особые свойства самого региона, т.е. изначальное наличие негативных факторов, сдерживающих социально-экономическое развитие. К ним относятся неконкурентоспособность производства по сравнению с другими регионами; длительный отток населения; удаленность от крупных экономических центров; утрата бывших преимуществ отдельными регионами.

При изучении уровня депрессивности региона необходимо, на наш взгляд, рассматривать как можно больше позиций спада. Как правило, при этом следует выделять несколько точек, но перечень соответствующих показателей может быть значительным, поскольку он должен удовлетворять требованиям объективности и сопоставимости с предыдущим развитием и ситуацией в других депрессивных субъектах РФ. Критерии депрессивности должны отражать уровень падения производства как в целом по всем макроотраслям, так и по основным отраслям специализации промышленности территории. Показатели деградации должны характеризовать уровень развития основных социальных отраслей, доходы населения, состояние окружающей среды. В связи со значительной депопуляцией населения одними из главных показателей депрессивности территории должны стать сокращение общей численности населения, в том числе экономически активного, детей, рост удельного веса пожилых людей.

Большое значение в программах по выводу депрессивных территорий из негативного состояния имеют показатели ресурсных возможностей самостоятельного разрешения данной ситуации. Необходимо привести характеристику имущества и ресурсов, которые могут быть использованы при выходе из депрессивного состояния, а также проанализировать показатели диверсификации, конверсии, реструктуризации производства и т.п.

В разных регионах депрессия имеет различный уровень. И поэтому для правильного представления о размерах кризиса следует сравнивать аналогичные территории на основе сопоставимых параметров. Так, острогу депрессии в Алтайском крае правильно будет, на наш взгляд, сравнивать с ее уровнем в Новосибирской, Омской и Кемеровской областях, поскольку они от-

ражают общую ситуацию в Западной Сибири. Из регионов страны наиболее логично привлекать для сравнения Курганскую область или Ставропольский край, поскольку в них распространено сельское хозяйство и значительная доля населения таких субъектов РФ проживает в сельской местности. В любом случае депрессивная ситуация должна рассматриваться в динамике, чтобы проследить тенденцию развития и отбрасывать случайную, не основную характеристику депрессивного процесса.

При определении степени депрессивности регионов РФ для целей анализа выделим 3 главных индикатора: 1) динамика производства; 2) уровень жизни; 3) занятость и безработица.

Динамика производства характеризуется такими показателями, как объем ВРП, темпы роста (падения) производства валового регионального продукта на душу населения, спад (рост) промышленного, сельскохозяйственного производства и т.п. Наиболее репрезентативный, по всей видимости, показатель развития территории – это объем производства ВРП. Однако субъекты РФ очень сильно различаются по размеру территории, количеству проживающего на ней населения, поэтому развитие территории на протяжении ряда лет более полно отражает изменение (увеличение или уменьшение) доли субъекта РФ в производстве валовой добавленной стоимости страны – ВВП, а чтобы нивелировать различие территорий по численности проживающих на них людей, необходимо рассматривать ВРП на душу населения региона.

С середины 90-х гг. до начала 2000 г. 61 территория РФ уменьшила свою долю в производстве ВРП, причем среди них были и донорские, и высокоразвитые регионы, например, Республика Башкортостан, Свердловская, Липецкая, Кемеровская области. За этот период только 18 субъектов РФ увеличили свою долю в производстве ВВП, причем Москва на 10,47 п.п., а Тюменская область – на 2,72 п.п. К отсталым и депрессивным нами отнесены те регионы, у которых доля в производстве ВВП за семь лет сократилась более чем на 0,2 п.п., а объем производства ВРП на душу населения в 2001 г. был в два раза меньше, чем в среднем по России. В итоге совмещения этих двух показателей среди отсталых депрессивных регионов оказались две территории России – Алтайский край и Воронежская область.

Главным критерием отсталости территории является низкий уровень ВРП на душу населения, и к таким территориям относятся республики Ингушетия, Адыгея, Тыва, Карачаево-Черкесская, Марий Эл, Северная Осетия-Алания,

Чувашия, а также Брянская, Пензенская и Псковская области.

Некоторые из отсталых территорий в последние годы набрали высокие темпы экономического роста, поэтому их можно назвать отсталоразвивающимися субъектами РФ: республики Дагестан, Алтай, Тамбовская и Кировская области. Всего их 14. В целом экономика страны растет, но отдельные регионы смирились со своим отсталым и депрессивным развитием. К наиболее отсталым территориям РФ по итогам 2004 г. можно отнести: Агинский Бурятский автономный округ, республики Ингушетию и Тыву, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Читинскую область, Республику Дагестан, Коми-Пермяцкий и Эвенский автономные округа, Еврейскую автономную область, Курганскую область [5, с. 39].

Указанные стоимостные границы для отнесения региона к отсталым и депрессивным не подходят для территорий Дальнего Востока, поскольку там совсем другие масштабы цен, тарифов, размеры оплаты труда. В связи с этим, на наш взгляд, для этого федерального округа следует взять в качестве критерия отнесения территории к отсталым границу выше среднероссийского показателя производства ВРП на душу населения.

Совсем по-другому складывается экономическая ситуация в депрессивных территориях, т.е. в регионах, еще недавно развитых, но в которых экономический спад превышал средние уровни по России. Даже сейчас, в условиях подъема экономики, депрессивные территории имеют слабые перспективы в достижении дореформенного уровня развития.

Уровень жизни характеризуют доходы на душу населения, прожиточный минимум, обеспеченность жильем, ожидаемая продолжительность жизни и т.п.

Территории РФ все больше дифференцируются по доходам населения. Безусловно, для большинства населения основным источником доходов является заработная плата. В 2005 г. в 60 субъектах РФ среднемесячная начисленная заработная плата была ниже среднероссийского показателя. К таким регионам относится большинство территорий Центрального федерального округа, все Южного и Поволжского, почти все Сибирского.

Натуральные показатели – обеспеченность жильем в расчете на одного человека – имеют свою особенность. Почти во всех регионах Центрального и Северо-Западного федеральных округов на одного человека приходится жилой площади больше, чем в среднем по России. Хуже всего ситуация на Урале и за Уралом – там во-

обще нет территорий, где такой индикатор превышал бы среднероссийский.

Деградация территории приводит к упадку социальной сферы, поэтому, на наш взгляд, следует рассматривать демографический показатель «ожидаемая продолжительность жизни» как интегрирующий индикатор развития здравоохранения и всей социальной системы. Почти все регионы с большой долей сельского населения или расположенные за Уралом имеют среднюю продолжительность жизни меньше, чем в среднем по России. Таким образом, уровень и качество жизни заставляют относить к депрессивным субъектам РФ свыше 65 территорий. Практически все регионы Урала и Зауралья попадают в их число.

Занятость и безработицу следует оценивать по таким показателям, как уровень занятости, уровень безработицы, нагрузка незанятого населения на одну заявленную вакансию, миграция из данного региона и т.п.

Третий критерий депрессивности – безработица – имеет во многом территориальную окраску. Максимальный уровень безработицы в Южном федеральном округе, и прежде всего в северокавказских республиках (Ингушетия,

Дагестан, Адыгея, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания). Также выше среднероссийской безработица в Сибирском федеральном округе, и за счет Сибири существенно расширяется список деградирующих территорий.

В результате обобщения критериев к ярко выраженным депрессивным территориям следует отнести, на наш взгляд, кроме Воронежской области и Алтайского края, также Ставропольский край, Республику Кабардино-Балкария, Ростовскую, Читинскую, Новосибирскую области, Республику Бурятия, Курганскую, Ульяновскую, Ивановскую области. Кроме того, депрессивными регионами России, характеризующимися устойчивым и глубоким спадом экономической активности и резким снижением уровня жизни населения, также являются локальные зоны старопромышленных, аграрно-промышленных и некоторых добывающих сырьевых регионов Европейской части России, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока.

К сожалению, период нестабильного политического и экономического существования в России слишком затянулся, и ряд депрессивных территорий уже можно просто причислять к отсталым субъектам РФ.

Литература

1. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М., 2002.
2. Миненко А.А. Великая постсоветская депрессия: осознание, определение, преодоление. – М., 2002.
3. Моченов А.В. Словарь современного жаргона российских политиков и журналистов / А.В. Моченов, С.С. Никулин, А.Г. Ниясов, М.Д. Савваитова. – М., 2003.
4. Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л.И. Абалкин. – М., 1999.
5. Селезнев А.З. Разнонаправленность экономических процессов // Экономист. – 2005. – №3.