
ТИПИЗАЦИЯ ОТСТАЛЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ИХ ДЕПРЕССИВНОСТИ

В статье рассматривается типизация проблемных регионов России по основополагающим признакам. Выделяются отсталые (слаборазвитые) и депрессивные районы, намечаются пути преодоления их депрессивности.

TOLCHINSKAJA M.N.

TYPIFICATION OF BACKWARD REGIONS OF RUSSIA AND WAY OF OVERCOMING OF A CONDITION OF DEPRESSION

In clause(article) typification of problem regions of Russia to basic attributes is considered (examined). Are allocated backward and depressive areas, are outlined ways of their overcoming depression.

Ключевые слова: *регионы, депрессивность, факторы, проблемный регион, методы, особенности, проблемное районирование, региональная политика.*

Экономическое пространство современной России разнородно по уровню экономического и социального развития регионов. Региональные различия обусловлены как объективными, так и субъективными факторами. Первые связаны с природно-климатическими условиями, экономико-географическим положением, историческими и социокультурными особенностями, вторые возникают в процессе реализации региональной политики на всех уровнях управления. Это приводит к тому, что некоторые регионы устойчиво развиваются, самостоятельно решая возникающие проблемы, другие – не могут решить проблемы на пути своего развития и нуждаются в поддержке извне. Последние в теории регионалистики принято называть проблемными регионами.

Смысловое содержание понятия «проблемный регион» заключается в том, что это территория, которая не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой потенциал и поэтому требует поддержки со стороны государства. Принято выделять несколько типов таких регионов, в числе которых наиболее проблемные – отсталые регионы. Отличительной особенностью таких регионов является то, что социально-экономические проблемы в них носят долговременный характер.

Развитие методов преодоления проблем в отсталых регионах невозможно без четкого представления об их содержании и отличительных особенностях в сравнении с другими типами проблемных ситуаций. В связи с этим, целесообразно рассмотреть типологию проблемных регионов. В отечественной экономической литературе выделяется несколько типов проблемных регионов. Гранберг А.Г. выделяют два основных подхода к проблемному районированию[3, с.318]. Первый подход предполагает разграничение регионов по степени остроты (кризисности) важнейших проблем. К кризисным регионам он относит территории, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, регионы широкомасштабных обще-

ственно-политических конфликтов, вызывающих разрушение накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной эмиграции населения, регионы, в которых глубина экономического кризиса может вызвать необратимые социальные и политические деформации.

В основе второго подхода лежит типологизация по основополагающим проблемам развития региона. Регионы могут иметь проблемы экономического, демографического, этнического, геополитического характера или же другие проблемы и их сочетания. С точки зрения региональной экономической политики главными типами проблемных регионов, по мнению Гранберга А.Г., являются: отсталые (слаборазвитые) и депрессивные.

К типу отсталых проблемных регионов он относит регионы, имеющие традиционно низкий уровень жизни по сравнению с основной массой регионов страны. Значительная часть регионов данной группы находится в состоянии длительного застоя. Для них характерны низкая интенсивность хозяйственной деятельности, малодиверсифицированная отраслевая структура промышленности, слабый научно-технический потенциал, малоразвитая социальная сфера. В ряде регионов, относимых к группе отсталых, социально-экономическая ситуация отягощается политическими, этническими, криминальными, экологическими проблемами. Понятие отсталости (слаборазвитости) региона является относительным. Оно имеет смысл только в контексте общей социально-экономической ситуации в России, т.е. в сравнении с другими регионами страны.

Депрессивные регионы, по мнению А.Г. Гранберга, принципиально отличаются от отсталых тем, что при более низких, чем в среднем по стране, современных социально-экономических показателях в прошлом эти регионы были развитыми, а по некоторым производствам занимали ведущие места в стране. Как правило, эти регионы имели достаточно высокий уровень накопленного производственно-технического потенциала, значительную долю промышленного производства в структуре хозяйства, относительно высокий уровень квалификации кадров. Однако по разным причинам (из-за падения спроса на основную продукцию или снижения ее конкурентоспособности, истощения минеральных ресурсов или ухудшения геологических условий и т.п.) эти регионы потеряли свое былое экономическое значение и относительные преимущества. С точки зрения продолжительности депрессивного состояния А.Г. Гранберг различает две группы регионов:

- ❖ дореформенные депрессивные регионы, регресс которых начался в дореформенный период, а в процессе рыночных реформ их положение еще более ухудшилось;
- ❖ новые депрессивные регионы, которые в дореформенный период имели относительно высокий уровень развития, но в настоящее время находятся в состоянии кризиса и не имеют необходимых условий для выхода из него.

Проблемные регионы России являются объектами особого внимания со стороны государства. В Программе Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах» предпринята попытка идентифи-

цировать различные типы проблемных регионов для определения приоритетов региональной политики. Соответственно, выделены следующие типы: отстающие, депрессивные, кризисные, а также регионы особого стратегического значения [8, с. 157].

Отстающие в экономическом отношении регионы характеризуются чрезмерно низкими душевыми доходами населения и недостаточным производственным и финансовым потенциалами. Депрессивные – территории, обладающие достаточным экономическим потенциалом, но охваченные структурным кризисом, в результате чего происходит устойчивое снижение объемов производства и реальных доходов населения и растет безработица.

Кризисные регионы отличаются экстремальным характером экономических, социально-политических и экоприродных процессов (остановка подавляющей части промышленных предприятий, межэтнические конфликты, последствия природных катаклизмов).

Вопросами идентификации проблемных регионов занимался Б.М. Штульберг [12, с.3]. Он дал следующую трактовку терминов «депрессивный» и «отсталый» регион. По его мнению, к типу депрессивных регионов относятся территории со сравнительно высоким уровнем ранее накопленного экономического потенциала, значительной долей промышленного производства (в основном обрабатывающих отраслей) в структуре хозяйства, относительно высоким уровнем квалификации местных трудовых ресурсов, но имеющие опережающие темпы экономического спада профилирующих отраслей, более высокий уровень безработицы, низкую инвестиционную активность, низкие уровни бюджетной обеспеченности и реальных доходов населения по сравнению со средними значениями по стране.

В отличие от депрессивных, к типу слаборазвитых (отсталых) регионов он относит территории с крайне низкой общей интенсивностью хозяйственной деятельности, малодиверсифицированной отраслевой структурой экономики, резким отставанием от большинства регионов страны по уровню накопленного производственно-технического потенциала и уровню развития социальной сферы.

Иную типологию проблемных регионов предложили В.Е. Селиверстов, М.К. Бандман и С.С. Гузнер. Они сгруппировали все субъекты Российской Федерации по следующим типам: традиционно-отсталые, депрессивные, традиционно-развитые и программно-развивающиеся [10, с.6].

К отсталым регионам указанные авторы относят субъекты Федерации, которые на протяжении всего советского периода по разным причинам не получили должного развития и все их социально-экономические показатели были ниже, чем по стране в целом. В результате рыночных реформ их положение еще более ухудшилось и в настоящее время они не имеют потенциала для развития. Принципиальное отличие депрессивных регионов от отсталых данные исследователи видят в том, что при более низких в настоящее время, чем в среднем по стране, экономических показателях, в прошлом это были развитые регионы, по некоторым характеристикам занимавшие ведущие места в стране, но по разным причинам потерявшие свои позиции.

Анализ изложенных точек зрения показал, что категория «отсталый регион» определяется неоднозначно. Учитывая, что на территории современной России сохраняется достаточно много отсталых регионов (Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия и др.), целесообразно уточнить содержание данной категории. В контексте рассмотренных определений, можно определить «отсталый регион» как территорию, обладающую на протяжении длительного времени низкими уровнями экономического потенциала, развития производства и инвестиционной активности, уровнем жизни населения и повышенным уровнем безработицы по сравнению со средним в стране.

Отталкиваясь от этого и обобщая вышеизложенное, можно определить место категории «отсталый регион» в системе родственных экономических категорий (см. рис. 1).

Важным аспектом проблемы преодоления депрессивности в отсталых регионах является разработка объективных критериев выделения их для установления приоритетности в оказании помощи. В методическом плане при выделении отсталых регионов, как правило, используется два основных подхода: статистический и структурный.

Статистический подход предполагает идентификацию отсталых регионов на основе единых формализованных критериев. В качестве основных критериев оценки социально-экономической ситуации в регионах используются: а) состояние промышленного производства; б) уровень официальной (или рассчитанной по методике МОТ) безработицы; в) реальные доходы населения (отношение среднедушевого дохода к стоимости потребительской корзины) и темпы их изменения.

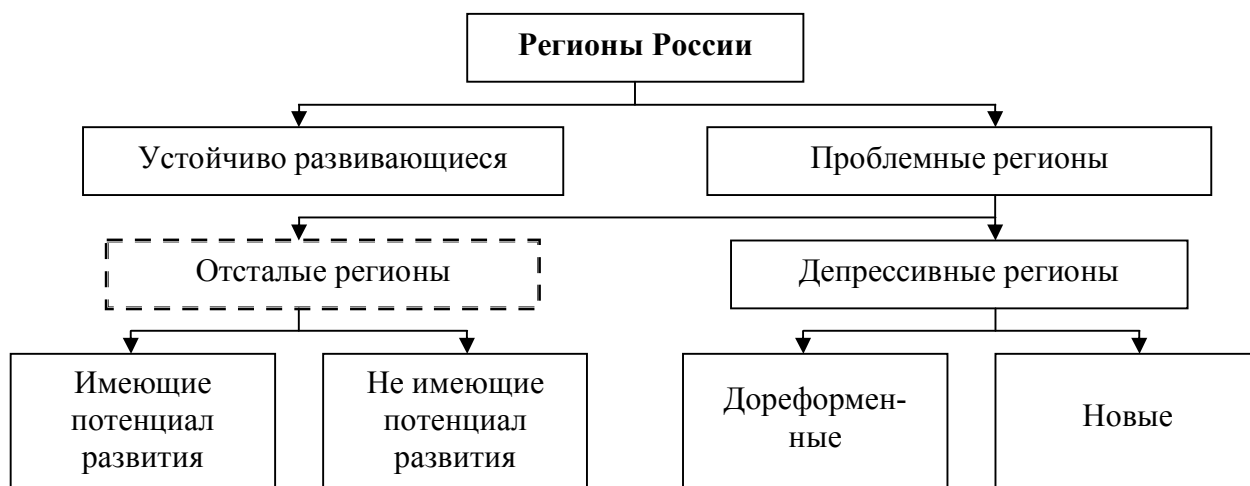


Рис. 1. Место категории «отсталый регион» в системе родственных экономических категорий

При структурном подходе выделение отсталых регионов проводится не на базе сопоставления формально-статистических параметров, а путем экономического анализа и оценки структуры занятости, состояния предприятий регионов и др. Каждый из этих подходов имеет свои достоинства и недостат-

ки. Наиболее достоверную оценку можно получить, на наш взгляд, при использовании как формализованных критериев, так и аналитических приемов структурного подхода.

Отнесение региона к отсталым, по нашему мнению, должны характеризовать пять главных критерия:

- ❖ пониженный уровень развития производства;
- ❖ превышение расходов над доходами в объеме бюджета;
- ❖ низкий доход на душу населения;
- ❖ относительно высокий уровень безработицы;
- ❖ низкий объем инвестиций на душу населения.

Оценка уровня отсталости региона по предлагаемым критериям должна осуществляться на основе сопоставления соответствующих показателей со среднероссийскими значениями.

Полученные результаты оценки служат отправной точкой для разработки соответствующих мер по преодолению депрессивности в регионе.

Практика осуществления антидепрессивных мер в российской экономике показала несостоятельность применения невзаимосвязанных действий. Для преодоления депрессивности в отсталом регионе необходимы системные методы, способные одновременно воздействовать на ситуации в сфере экономики, политики, социальных отношений, природопользования и в других областях жизнедеятельности, предполагающие применение многофункциональных организационно-экономических, социально-демографических и других регуляторов воспроизводственных процессов [9, с. 196].

Вместе с тем, системность применяемых методов предполагает необходимость использования индивидуального подхода к каждому отсталому региону, чтобы выбрать набор конкретных регулятивных действий и их последовательность с учетом специфических причин отсталости.

Это не исключает возможности использования однотипных элементов в каждом индивидуальном процессе преодоления отсталости (например, создание организационно-правовых предпосылок активизации хозяйственной деятельности, организацию самодеятельного или целенаправленного переселения части жителей на более благоприятные территории, переквалификацию части трудоспособного населения и др.). При этом набор, последовательность и целевая ориентация таких элементов в каждом конкретном случае индивидуальны, в силу чего их реализация требует специальных программ.

Различия применяемых методов преодоления депрессивности в отсталом регионе определяются преследуемой при этом конечной целью, содержательной направленностью регулятивных действий, объектами этих действий, их необходимой комплексностью и длительностью проведения.

Например, такая цель, как временная консервация депрессивного состояния региона, предполагает использование средств государственной поддержки, препятствующих дальнейшей деструкции, но не устраняющих ее причин. Реструктуризация экономики отсталого региона может потребовать трансформацию экономического потенциала, социальную разгрузку террито-

рии, устранение причин экологических катастроф и т.д.

Содержание регулятивных действий, направленных на устранение основной причины отсталости – отсутствия стимулов и собственных средств для нормальной воспроизводственной деятельности, – могут составить механизмы установления особых правовых режимов хозяйствования (например, предоставление налоговых льгот и каникул), поддержки отдельных его форм (например, фермерских или кооперативных) и т.д. Применимы и самые различные способы активизации населения – от создания новых рабочих мест до изменения форм собственности.

Могут быть использованы и другие варианты направленности действий, предусматривающие разгрузку или дозагрузку территории трудовыми ресурсами, приведение общей численности проживающего населения и его трудоспособной части в соответствие с собственными ресурсными, возможностями территории. При этом финансовые и материальные средства должны преимущественно направляться на программы переселения, вывода непрофильных производств и т.п.

Разнообразие конкретных объектов, требующих государственной поддержки на отсталых территориях, предполагает использование разных инструментов. В одних случаях средства поддержки могут быть направлены на создание рабочих мест, в других – на инфраструктурное обеспечение (дороги, связь, энергоснабжение) и т.д.

Методы преодоления отсталости регионов могут различаться и по степени интенсивности воздействия. Например, быть энергично проводимыми действиями, предполагающими наличие предварительно разработанной и обеспеченной ресурсами программы, соответствующих организационно-правовых механизмов и т.д. Возможен и другой вариант преодоления депрессивной ситуации, когда отсутствуют либо программа, либо механизм, либо ресурсы, что предполагает появление сбоев в управленческих действиях и снижает интенсивность воздействия.

При всем многообразии существующих методов преодоления депрессивности в отсталом регионе, все они предполагают необходимость осуществления инвестиций. В этой связи на передний план выходит проблема привлечения в отдаленные регионы достаточных для преодоления депрессивности инвестиционных ресурсов. Решение ее видится в совершенствовании механизма управления инвестициями в регионе.

Как правило, под механизмом управления понимают «способ организации управления общественным производством, представляющий собой взаимоувязанный комплекс форм, методов, средств, принципов и рычагов хозяйствования, обеспечивающих эффективную реализацию целей, стоящих перед каждой организацией и наиболее полное удовлетворение общественных, коллективных и индивидуальных потребностей работающих» [10, с.252].

В соответствии с этим нами предложено под механизмом управления инвестициями в отсталом регионе понимать совокупность организационных, экономических и правовых методов управления инвестициями на всех уров-

нях хозяйствования, обеспечивающих ускорение социально-экономического развития региона. Он должен включать два взаимосвязанных механизма: механизм управления привлечением инвестиций и механизм управления вложением инвестиционных средств.

Механизм управления привлечением инвестиционных ресурсов представляет собой набор методов и средств, используемых в управлении повышением инвестиционной привлекательности объекта инвестирования и уменьшением проявления факторов, снижающих его инвестиционную привлекательность. Содержание этого механизма раскрывается через следующие методы и средства управления: размещение государственного (в том числе регионального и муниципального) заказов: а) путем поведения торгов в форме конкурсов и аукционов, в том числе аукционы в электронной форме, б) без проведения торгов – при наличии единственного исполнителя; выпуск ценных бумаг; льготное налогообложение; гарантии органов государственной власти и управления; дотации и беспроцентные ссуды; компенсации; ускоренная амортизация; экспертиза и лицензирование; льготное региональное законодательство; антимонопольная политика; лизинговая политика; обучение и консалтинговые услуги.

Методология формирования и общая схема механизма управления инвестициями предполагают возможность разнообразия его действия в разномасштабных системах. Например, в федеральном и региональном механизме управления инвестициями более значимыми могут быть одни элементы (законодательство и гарантии); в отрасли - другие (организационные формы); в организации - третьи (методы оценки эффективности). [5, с. 116]

В связи с этим возникает необходимость в градации механизма по уровням управления. Следует различать механизм управления инвестициями в регионе, сформированный: на федеральном (общегосударственном); региональном; отраслевом (межотраслевом) уровне; на уровне предприятий и организаций.

Некоторые элементы такого механизма могут быть общими для всех уровней (например, инвестиционное законодательство), обобщенными для некоторых уровней – регионального и отраслевого (например, организационные формы) и индивидуальными, специфичными (например, методы экономического стимулирования).

Для того, что механизм управления инвестициями в отсталом регионе был действенным, он должен представлять собой систему взаимодействующих методов и средств воздействия на инвестиционные процессы, обеспечивающих согласование интересов государства, региона, инвестора и предпринимателя.

Литература

1. Алиев В.Г., Байрамова Л.Г., Казанбиева А.Х., Чернышов М.М. Региональные проблемы переходной экономики: вопросы теории и практики. – Москва: Экономика, 2002, 646 с.

2. Газимагомедов Р.К. Особенности современной региональной промышленной политики: теория и практика. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – 376 с.
3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. – 3-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – с. 418
4. Зимин А.И. Инвестиции: вопросы и ответы. – Москва, 2006, 255 с.
5. Катасонов В.Ю. Инвестиционный потенциал экономики: механизм формирования и использования. – Москва: Анкил, 2005, 326 с.
6. Литвиненко М.И. Методологические аспекты формирования региональной инвестиционной политики. // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. - №4. – с.145-148
7. Лукашин Ю., Рахлина Л. Факторы инвестиционной привлекательности регионов России. //Мировая экономика и международные отношения. 2006. - №3.
8. Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах: Программа Правительства РФ // Вопросы экономики. 1995. - № 18. - с. 157.
9. Сагидов Ю.Н. Регионы, стратегия, безопасность. М.: Юнион.2001,с.264
- 10.Селиверстов В.Е., Бандман М.К., Гузнер С.С. Методологические основы разработки федеральной программы помощи депрессивным и отсталым регионам // Регион: экономика и социология. 1996. - № 1. - с. 6.
- 11.Толковый словарь по управлению./ Под редакцией профессора Познякова В.В.- М.: - Аланс, 1994. – с.252
- 12.Штульберг Б.М. Совет по изучению производительных сил и экономических связей при Министерстве труда и социального развития РФ: Материалы к парламентским слушаниям «О депрессивных территориях в Российской Федерации. Пути выхода из кризиса», с. 3-5.