Б. Л. КОРСУНСКИЙ
С. Н. ЛЕОНОВ

ДЕПРЕССИВНЫЙ РАЙОН В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
FAR EASTERN BRANCH
Economic Research Institute

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
Институт экономических исследований

Б.Л. КОРСУНСКИЙ

С.Н. ЛЕОНОВ

ДЕПРЕССИВНЫЙ РАЙОН В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

B.L. KORSUNSKIY

S.N. LEONOV

DEPRESSED AREAS IN TRANSITIONAL ECONOMY

Vladivostok * Владивосток
Dalnauka * Дальнаука

1999

УДК 338.26 (47+57)

Корсунский Б.Л., Леонов С.Н. **Депрессивный район в переходной экономике.** Владивосток: Дальнаука. 1999. 155 с. ISBN 5-7442-0916-6.

В монографии анализируется процесс возникновения депрессивных территорий в условиях переходной экономики, рассматриваются методические вопросы экономической стабилизации в депрессивных районах в странах с рыночной экономикой и в современной России, разрабатываются подходы к формированию государственной политики экономического развития депрессивных территорий Дальнего Востока в рыночной среде.

Книга предназначена для научных работников, специалистов в области государственного и регионального управления, аспирантов и студентов.

Ил. 5, табл. 21, библ. 189 назв.

Korsunskiy B.L., Leonov S.N. **Depressed Areas in Transitional Economy.** Vladivostok: Dalnauka. 1999. 155 p. ISBN 5-7442-0916-6.

The manuscript is dedicated to analysis of the process of appearance of the depressed territories in transitional economy. The analysis of the different aspects of economical stabilization in depressed areas in market economy countries and in modern Russia is done. The methodology of formation of state regional policy in depressed areas of the Russian Far East in market conditions is worked out.

The book is intended for scholars, specialists who involved in state and regional management, post graduate students.

Ill. 5, tabl. 21, bibl. 189.

Ответственный редактор *П.А.Минакир*
Рецензент *В.Т.Шишмаков*

Утверждено к печати Ученым советом ИЭИ ДВО РАН

ISBN 5-7442-0916-6

с Корсунский Б.Л., Леонов С.Н., 1999 г.
с Дальнаука, 1999 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современной государственной региональной политике России, фактически заново формирующейся в условиях реформы экономической и политической системы страны, необходимо вычленить ее наиболее актуальную составную часть. Это позволит сконцентрировать крайне ограниченные ресурсы страны на наиболее важных участках региональной политики и сформировать в дальнейшем эффективную систему мероприятий в области государственного регулирования регионального развития и межрегиональных отношений в России.

Одним из важнейших направлений государственной политики должна явиться федеральная поддержка развития депрессивных районов, то есть районов, потерявших в силу различных причин свое значение в экономике страны, кардинальные задачи социально-экономического развития которых не могут быть решены лишь традиционными методами хозяйствования, без активного прямого и косвенного участия государства.

В настоящее время публикуется немало работ, основанных на серьезных исследованиях и посвященных неравенству (экономическому, социальному, политическому) регионов России, выделению региональных зон кризиса и другим проблемам. Например, работы А.Трейвиша, Л.Смирнягина, П.Минакира, В.Лексина, А.Швецова, Н.Михеевой. Но это только подтверждает тот факт, что в условиях реформы экономической и политической системы России и при возрастающей потребности в эффективной региональной политике, проблемы поддержки депрессивных регионов страны становятся первоочередными.

Такого рода государственная поддержка может быть реализована в рамках специальной федеральной программы помощи депрессивным и отсталым районам (к настоящему моменту Президент и Правительство РФ декларировали целесообразность разработки и реализации такой программы[1]), объединяющей усилия, как федерального центра, так и субъектов Федерации по санации экономики проблемных территорий.

Несмотря на появившийся в последнее время в отечественной литературе определенный интерес к рассмотрению проблем депрессивных районов (см. работы М.Ягольницера, В.Куперштоха, А.Позднякова и др.), анализ социально-экономической ситуации в субъектах Федерации не носит еще прикладного, рекомендательного характера для построения программ по выводу территорий в режим саморазвития или хотя бы снятия аномальной остроты проблемы. Отсутствует позитивный опыт разработки программ санации и механизмов поддержки депрессивных районов.

Предлагаемая работа демонстрирует вклад авторов в разработку этих исследований.

В целом представленная работа посвящена разработке подходов к совершенствованию механизма формирования и методов реализации государственной региональной политики применительно к депрессивным районам в условиях этапа перехода к рыночным отношениям. В монографии рассмотрен процесс возникновения депрессивных территорий в условиях переходной экономики, рассматриваются методические вопросы экономической стабилизации в депрессивных районах в странах с рыночной экономикой и в современной России, разрабатываются подходы к формированию государственной политики экономического развития депрессивных

[1]Программа помощи депрессивным районам (проект концепции)//Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып.3, Новосибирск: ЭКОР. 1996. С.172-188.

территорий Дальнего Востока в рыночной среде.

В первой главе рассмотрены региональные аспекты реформы и особенности формирования новой региональной структуры Российской Федерации, выполнена типологизация депрессивных районов как особого типа проблемных территорий, проанализированы различные подходы к выделению депрессивных территорий, применяемые в российской и зарубежной литературе.

Вторая глава посвящена анализу опыта регионального регулирования и формирования региональной экономической политики в отношении депрессивных районов, исследованию финансовых взаимоотношений депрессивных районов и федерального центра в условиях дефицита бюджетов всех уровней власти, анализу ситуации в депрессивном районе на современном этапе реализации государственной региональной политики России.

Инструментарий регулирования социально-экономической ситуации в депрессивных районах, применяемый странами с рыночной экономикой, весьма разнообразен. В главе 3 дан обзор методов регулирования социально-экономической ситуации в депрессивном районе, рассмотрены методические подходы к разработке и практической реализации программ санации экономики подобных районов.

В заключительной главе сформулированы предложения по оценке внутренних финансовых возможностей экономического развития и обоснованы "точки санации" экономики проблемного района, выполненные на примере Еврейской автономной области, а также содержатся предложения по механизму реализации программы санации экономики депрессивного района и привлечению инвестиций в приоритетные направления деятельности.

В работе над монографией и в процессе обсуждения основных результатов большую помощь авторам оказали член-корреспондент РАН П.А.Минакир, д.э.н., проф. Н.Н.Михеева, д.с.-х.н., проф. А.С.Шейнгауз и д.э.н. В.И.Сыркин, которым мы благодарны за поддержку и ряд ценных замечаний.

Картографические материалы в работе выполнены к.г.н., ведущим научным сотрудником ИЭИ ДВО РАН Д.С.Вишневским и научным сотрудником ИЭИ ДВО РАН В.Д.Хижняком, которым авторы выражают искреннюю признательность.

Глава 1. ДЕПРЕССИВНЫЙ РАЙОН В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ

Российская Федерация является не первым и, очевидно, не последним государством, для которого поиск форм и методов соединения интересов государства и его территориальных частей является жизненно важной функцией. При этом вряд ли возможно назвать хотя бы один пример из мировой экономической практики, когда удалось бы совместить к взаимному удовлетворению интересы государства, районов, его формирующих и жителей конкретных населенных мест.

Но одно можно сказать несомненно - обязательной задачей любого государства является стремление смягчить чрезмерно высокую социально-экономическую дифференциацию территорий. Государство и население районов обеспокоены не столько самими территориальными различиями, формирующимися под воздействием природно-климатических условий, социально-экономического фона или исторических особенностей освоения территории страны, сколько возникающей динамикой отставания ряда районов, ведущей к возникновению проблемных, депрессивных территорий.

Российская Федерация не является исключением. Более того, в России в настоящее время проблема аномально высокой территориальной дифференциации осложняется широкомасштабным экономическим кризисом и параллельным формированием, как новой модели федеративных отношений, так и новой модели бюджетно-налоговых отношений. Названные моменты требуют пристального внимания к анализу процесса возникновения депрессивных территорий и их типологизации в условиях российской переходной экономики.

1.1. Региональные аспекты реформы и формирование новой региональной структуры Российской Федерации

Российская Федерация относится к государствам территориально значимым, со сложной пространственной организацией общества. В масштабах подобных государств достижение устойчивости, стабильности и социальной ориентации экономического развития возможно лишь при определенной однородности (гомогенности) экономического, социального и экологического пространства.

Вряд ли можно говорить об устойчивости, сбалансированности и социальном прогрессе в масштабах страны, если социально-экономические или экологические параметры отдельных регионов в несколько раз хуже средних по стране, если соседствуют относительно устойчивые, процветающие и депрессивные территории.[2]

Для современной России проблемы общегосударственной устойчивости и территориальной сбалансированности чрезвычайно важны и должны постоянно находиться в центре внимания федерального правительства в силу наличия как минимум трех причин.

Во-первых, Российская Федерация является не просто территориально огромным государством, но государством, регионы которого характеризуются качественно различными природно-климатическими условиями. Это формирует естественные диспропорции развития северных и несеверных территорий.

Во-вторых, природно-климатические различия субъектов Российской Федерации дополняются высоким уровнем их социально-экономической дифференциации.[3]

В-третьих, на перечисленные выше причины накладывается социально-культурная дифференциация. Она проявляется в качественной разнице мировоззрения населения, проживающего в различных регионах страны.

Интегральная совокупность трех названных причин ведет к тому, что за годы совместного проживания на территории, разные народы формируют относительно обособленные региональные сообщества, с особой системой интересов и особыми («национально-региональными») мотивами поведения. Задача региональной политики федеративного государства состоит в необходимости учета интересов этих региональных сообществ и обеспечении возможности их реализации.

При этом федеративное государство сможет реально реализовать эту задачу только при условии, что в его границах наряду с общим правовым пространством будут существовать однородное экономическое и единое социальное пространства. Не умаляя значения создания общего правового пространства в рамках федеративного

---

[2]Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука. 1991. 168 с.

[3]Михеева Н.Н. Региональная политика и проблемы развития Дальнего Востока// Материалы Второй международной научной конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск-Владивосток. 1995. С.12-16.

государства, для целей нашего исследования отметим важность формирования именно однородного экономического и социального пространств.

Мы разделяем точку зрения С.Д.Валентея о том, что экономическое пространство может быть действительно единым только при обеспечении свободы движения товаров, капиталов, рабочей силы и информации[4]. Если одно из этих условий нарушается (например, путем ограничения ввоза товаров в отдельные регионы), разрушается и основа развития рыночных отношений, а значит, невозможно обеспечить свойственное данным отношениям единство экономического пространства. Не случайно в американской модели бюджетного федерализма, ограничением налоговых прав штатов является запрещение установления мощных косвенных налогов, таких, как налог с оборота или налог на добавленную стоимость. Эти налоги рассматриваются как препятствующие свободе торговли между штатами, что запрещено Конституцией США.

Говоря о необходимости ориентации на формирование общего социального пространства, следует иметь в виду, что субъект любого федеративного государства обладает правом на формирование и реализацию собственной социальной политики. Однако государство всегда должно осуществлять контроль за обеспечением на всей его территории системы социальных гарантий, признанных общественно необходимыми.

Из такой постановки следует важный практический вывод. При создании федеративного государства российское общество должно ориентироваться на обеспечение условий, при которых население регионов, субъектов Федерации, признает ее (Федерацию) для себя экономически и социально выгодной.

В настоящее время говорить о подобном признании преждевременно. Анализ сложившейся ситуации свидетельствует, что за годы реформ в России сохранились, а в определенной степени и укрепились доставшиеся ей в наследство от бывшего СССР формализованные основы государственности. Причина такого положения в том, что к настоящему времени не сформировалось четкой и понятной модели федерализма, отвечающей интересам проживающего на территории различных субъектов Российской Федерации населения.

Нечеткость статуса субъектов Российской Федерации, в частности лишь формальная констатация в Конституции их равенства, привела к тому, что различные регионы по-прежнему обладают различной компетенцией и несут различную меру ответственности перед государством и населением.

Результат отмеченной неопределенности выражается в постоянной «бюджетной войне» Российской Федерации и ее регионов; в неопределенности вопроса о собственниках на значительную часть объектов, отнесенных в Конституции к совместному ведению; в заключении договоров между Российской Федерацией и рядом субъектов Федерации вне утвержденных общих принципов (а, следовательно, - вне учета интересов других регионов); в неопределенности границ и форм вмешательства исполнительной и законодательной власти Российской Федерации в компетенцию образующих ее субъектов (в том числе по предметам совместного ведения); в практике невыполнения центром принятых на себя обязательств[5].

Статус субъекта Российской Федерации зачастую рассматривается руководством регионов как инструмент (главным образом политический) давления на центр с целью получения дополнительных льгот, причем без принятия на себя дополнительной ответственности перед обществом и перед проживающими на территории региона гражданами России.

---

[4]Курс переходной экономики/ Под ред. Л.И.Абалкина, М.: Финстатинформ, 1997, с.160.
[5]Курс переходной экономики/ Под ред. Л.И.Абалкина, М.: Финстатинформ, 1997, с.160.

Нельзя игнорировать и тот факт, что статус субъекта Российской Федерации иногда пытаются приобрести под предлогом защиты интересов так называемых «титульных» наций. Подобный подход в не меньшей степени, нежели просчеты центра, отрицательно сказывается на обеспечении единства российского общества. В условиях современной России преодолеть это противоречие весьма непросто.

Рассматриваемое противоречие в значительной степени обусловлено принципами административно-территориального деления, доставшимися России в наследство от бывшей РСФСР. Принципы эти позволяли существовать в рамках РСФСР субъектам, обладавшим правом на собственные конституции (АССР), субъектам, не имевшим такого права (края и области), а также субъектам, которых нельзя было отнести ни к первой, ни ко второй группе (автономным областям и округам). Именно деформированное административно-территориальное деление, основанное на этнографическом, а не на социально-экономическом принципе, инициировало многие проблемы современной российской государственности. Бывшие АССР (ныне республики в составе России), обладая правом на конституцию и другие атрибуты государственной власти, после распада СССР получили формально законодательное право претендовать на особый статус. Края и области могли рассчитывать лишь на место административно-территориальных единиц. Автономные области и округа сначала вообще оказались в правовом вакууме.

Это показало, к чему может приводить подмена принципа социально-экономической целесообразности нормативно-правовым принципом построения государства. При господстве нормативно-правовых принципов построения государства экономическая составляющая не принимается в расчет при определении статуса, а, следовательно, - и компетенции региона в федеративном государстве. В результате возникает ненормальная ситуация, при которой большинство из 89 формально законодательно равноправных субъектов Российской Федерации не в состоянии обеспечить собственными силами каждодневные потребности населения[6], а значит, и претендовать на роль экономически (т.е. реально) равноправных субъектов Федерации. Вопрос этот сложный, требующий особо внимательного (часто внеэкономического) подхода.

Мы отдаем себе отчет в том, что не существует и не может существовать органического совпадения интересов регионального развития и общегосударственных интересов. Здесь всегда имеются противоречия. Характер противоречий может меняться в соответствии с конкретными условиями того или иного этапа исторического развития страны, но именно разрешение названных противоречий является одной из функций экономического механизма формирования региональной политики федеративного государства.

При этом для Российской Федерации ситуация осложняется тем, что становление российского федерализма и соответственно всех его институтов, включая экономический механизм формирования региональной политики, совпало по времени с кардинальным разрушением не только старой государственности, но и всего хозяйственного механизма ранее существовавшей экономической системы. Существовавшая планово-нормативная и дефицитная государственная экономическая система пусть недостаточно эффективно, с большими перебоями, но обеспечивала условия жизнедеятельности для всего населения всех регионов огромной страны.

В настоящее время проблема разработки региональной политики для условий

[6]См. Маршалова А.С., Марчук Е.А. Новая методика распределения трансфертов//ЭКО. 1995. №9; Корсунский Б.Л. Проблемы межбюджетных взаимоотношений субъектов Федерации и федерального центра. Хабаровск. 1998. 36с.

российского федерализма часто продолжает рассматриваться в контексте старых политических реалий, когда у центра были большие политические и экономические права[7]. Именно поэтому во многих документах, касающихся региональной политики, говорится о том, что она должна быть направлена на: выравнивание экономического и социального развития регионов по всем показателям, определяющим уровень жизни населения; формирование эффективных территориальных пропорций, крупных производственных комплексов, создание условий для развития территориальной системы расселения; преодоление диспропорций в развитии народнохозяйственного комплекса и отдельных отраслей на основе сокращения первичной (сырьевой) сферы экономики в пользу вторичной и последующих сфер (обрабатывающей промышленности, сферы услуг, области интеллектуальной деятельности) и др.[8]

Важные сами по себе, все эти региональные проблемы требуют для своего решения высокого уровня экономического развития страны, больших материальных средств и особого политического климата, как в центре, так и на местах.

Фактически политику "регионального меценатства" могут позволить себе лишь страны с высокоразвитой экономикой.

Реализация политики выравнивания регионального развития вынуждает федеральные власти постоянно разрешать объективное противоречие типа "эффективность-равенство". В экономическом контексте оно принимает следующий вид: если стремиться к наращиванию темпов экономического роста, то новые заводы следует размещать в высокоразвитых районах, но тогда будет нарастать неравенство районов по уровню развития, а если стремиться к выравниванию этих уровней, то надо вкладывать средства в отсталые районы, что будет снижать темпы экономического роста.

Другими словами, *задачи выравнивания и роста альтернативны, их нельзя решать одновременно, а необходимо согласовывать*. Если общество решило, что территориальные диспропорции достигли слишком большого размаха и что их надо нивелировать, то оно должно смириться со спадом темпов роста, а если оно заинтересовано в росте макроэкономических показателей, ему надо смириться с ростом межрайонных диспропорций в благосостоянии.

В настоящее время рассчитывать на значительные федеральные вливания не приходится, не существует ни политических, ни социальных, ни экономических предпосылок для разработки региональной политики российского федерализма в контексте наличия больших экономических и политических прав у федерального центра.

Каковы те новые социально-экономические условия, которые определяют целевые установки хозяйственного механизма формирования региональной политики в условиях российского федерализма? Не претендуя на истину в последней инстанции, попытаемся определить несколько взаимосвязанных условий, характеризующих особенности хозяйственного механизма российской экономики после распада СССР, а

---

[7]Мы не касаемся здесь сугубо практических вопросов, связанных с взаимоотношениями федерального центра и субъектов Федерации в области бюджетно-налоговой политики. Названные вопросы будут подробно рассмотрены в параграфе 2.3.

[8]См. Рабочая программа Совета Министров - Правительства РФ на 1993-1995 годы “Развитие реформ и стабилизация российской экономики”//Деловой мир. 1993. 13 августа; Региональный аспект реформы (раздел Программы углубления экономической реформы).//Региональная политика. 1993. № 3. С.3-17; Программа Правительства Российской Федерации “Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах”// Вопросы экономики. 1995. № 4. С. 67-160; Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 “Об Основных положениях формирования региональной политики в Российской Федерации”//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

также особенности развития регионов России, как субъектов Федерации.

Во-первых, разрушение советской хозяйственной системы привело к *потере управляемости экономикой* и показало, что, несмотря на обилие принимаемых законов, постановлений, региональных программ, *регулирование территориального развития - комплексный процесс и не сводится к сумме несвязанных регулятивных воздействий*. Разрозненные, дихотомичные, слабосвязанные действия никогда не приводили к сбалансированному и социально-ориентированному развитию территории, что продемонстрировал как мировой опыт разрешения проблем урбанизации[9], так и мировой опыт моно отраслевого развития сырьевых регионов[10].

Во-вторых, реализация на практике доктрины экономического саморегулирования экономики означала потерю федеральным центром целеполагающих функций в новой федеративной структуре. *Территориальное развитие не может осуществляться в форме стихийного движения регионов к состоянию устойчивости.* Как отмечается в ряде исследований,[11] в относительно больших и многофункциональных региональных системах существует конфликт интересов (например, хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды), а в малых - велики открытость и зависимость от внешних, зачастую разрушительных воздействий.

В-третьих, сами действия по передаче власти из центра на места нередко *усиливают социально-экономическую дезинтеграцию экономики* России, способствуя возникновению многих центров власти в межрегиональных территориальных образованиях[12].

Между тем экономический механизм российского федерализма должен в современных условиях решать задачу стимулирования интеграционных процессов между субъектами Федерации, создавая реальную «вертикаль» федеративных отношений.

Зависимость между административно-территориальным устройством РСФСР и социально-экономической регионализацией в советский период и их влиянием на специфику складывающегося в настоящее время механизма федеративных отношений имеет свои особенности.

В дореволюционное время и в советский период в России административно-территориальное деление имело в значительной мере политический характер, формируясь под мощным государственным воздействием. При этом административно-территориальное деление Российской империи, находившееся зачастую в противоречии с факторами социально-экономического развития, и не могло обеспечить самодостаточности воспроизводства отдельных регионов.[13] Советский период в основном сохранил сильный политический подход при административно-территориальном делении, усилив волюнтаристскую составляющую этого процесса[14].

---

[9]См. Грицай О.В. Западная Европа: региональные контрасты на новом этапе НТР. М.: 1988. 148 с.; Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании. М.: ИГАН, 1992, 145 с.

[10]См. Карпов Л.Н. Новые районы в экономике развитых капиталистических стран. М.: Мысль, 1972, 304с.; Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье// М.К. Бандман, В.Д. Ионова, В.Ю. Малов и др. Новосибирск: СО Наука. 1992. 433 с.

[11]Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. М.: УРСС, 1997; Лексин В.Н. Территориальное развитие в понятиях диалектики//Изв. Всесоюзного географ. о-ва. 1984, №6.

[12]Леонов С.Н. Интеграционные и дезинтеграционные тенденции на Российском Дальнем Востоке// Экономическое развитие и международное сотрудничество на Дальнем Востоке России. Хабаровск, 1996.

[13]Административные реформы в России в XVШ-XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. М.: ИНИОН. 1990. 46 с.

[14]Богомолова Е.В. Управление советской экономикой в 20-е годы: Опыт регулирования и самоорганизации. М.: ИНИОН РАН. 1993. 154 с.

В механизме управления развитием административно-территориальных единиц унитарного (по существу) государства преобладали директивные методы, а вопросы экономической эффективности с позиций территорий являлись второстепенными[15].

В условиях экономической реформы усилился процесс формирования новой региональной структуры России. Так, на Дальнем Востоке в марте 1991 года произошло выделение Еврейской автономной области из состава Хабаровского края. В июле 1992 года Чукотский автономный округ был выделен из состава Магаданской области на основе Закона РФ "О непосредственном вхождении Чукотского АО в состав РФ", а Корякский автономный округ, оставаясь в составе Камчатской области, стал непосредственным субъектом Федерации. Последнее событие породило феномен, не наблюдаемый ни в одном федеративном государстве мира - существование одного субъекта Федерации в составе другого!

В этих условиях экономический механизм формирующегося российского федерализма, должен учитывать особенности политической и социально-экономической регионализации, ориентируясь на достижение баланса федеральных и региональных социально-экономических интересов и оформление их в соответствующих законодательных актах.

Последнее предполагает наряду с разграничением властных полномочий в социально-экономической области между центром и субъектами Федерации, обеспечение каждого уровня власти достаточно стабильными материальными и, в первую очередь, финансовыми ресурсами. Обе проблемы пока еще находятся в процессе решения, и это негативно отражается как на вертикальных, так и на горизонтальных социально-экономических отношениях в Российской Федерации.

Вертикальные социально-экономические отношения представлены федеральным уровнем власти, являющимся институциональной формой защиты интересов большинства населения на всей территории государства. Именно центр обеспечивает создание внутреннего рынка государства, начиная с организации денежной системы и кончая обеспечением функционирования энергетического комплекса, системы путей сообщения и т.п. Это следует подчеркнуть особо, поскольку достаточно распространенной является точка зрения о том, что определяющим элементом федеративных структур являются горизонтальные связи между субъектами Федерации. Функции федерального уровня состоят в создании благоприятного общеэкономического климата в стране, направленного на стимулирование процесса воспроизводства. Косвенно это создает благоприятную среду и для эффективного функционирования воспроизводственных комплексов субъектов Федерации.

Горизонтальные социально-экономические отношения между субъектами Федерации экономически соединяют в единое целое функционирование относительно обособленных региональных воспроизводственных комплексов страны.

В настоящее время даже с формально-юридической стороны не созданы условия для формирования реальных основ экономического механизма российского федерализма. Не существует узаконенных единообразных критериев предоставления льгот по федеральным налогам и кредитам, а также принципов финансирования из бюджета региональных программ и выделения субъектам Федерации субвенций и дотаций. Не определены объективные основы дифференциации ставок, нормативов отчислений от федеральных налогов в региональные бюджеты. В рамках финансового года отсутствуют нормативные акты по процедуре согласования текущей взаимосвязи федерального и территориальных бюджетов и т.п.

---

[15] Шнипер Р.И. Регион. Экономические методы управления. Новосибирск: Наука. 1991. С.125.

В условиях подобной общеэкономической неопределенности, отягощенной перманентным дефицитом бюджетов всех уровней власти, необходимо выделить наиболее актуальную составную часть государственной региональной политики. Подобный подход, с одной стороны, - позволит сконцентрировать ограниченные ресурсы на наиболее важных участках, а с другой, - определиться с созданием эффективной, дающей реальные результаты системы мероприятий в области государственного регулирования регионального развития и межрегиональных отношений в Российской Федерации.

Важнейшим направлением государственной региональной политики при этом становится помощь со стороны государства проблемным регионам, находящимся в наиболее кризисном состоянии. В первую очередь - депрессивным районам, объективно требующим федеральной поддержки.

1.2. Депрессивный район как особый тип проблемных территорий

Необходимость целенаправленной государственной региональной политики в настоящее время никем не оспаривается. Более того, в правительственных Постановлениях последнего времени неоднократно указывалось на необходимость поддержки проблемных регионов, оказавшихся в наиболее сложной социально-экономической ситуации. Так в утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996г. “Основных положениях формирования региональной политики в Российской Федерации” в числе основных целей этой политики поименовано «выравнивание условий социально-экономического развития регионов»[16].

Однако проблема стабилизации ситуации в кризисных районах трудноразрешима в силу наличия как минимум трех причин.

Во-первых, следует признать, что ни в Советском Союзе, ни в Российской Федерации не было разработано единой для страны программы подъема проблемных регионов. Концепция программы помощи подобным территориям в настоящее время лишь создается[17].

Во-вторых, несмотря на появившийся в последнее время в отечественной литературе определенный интерес к выделению проблемных районов[18], анализ социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации не носит еще прикладного, рекомендательного характера для построения программ. Отсутствует позитивный опыт разработки программ и механизмов поддержки проблемных территорий.

В-третьих, в официальных правительственных документах и в научной литературе не выработано единого критерия для определения проблемного района. Не существует ни четкого определения данного понятия, ни четкой классификации проблемных районов как у нас в стране, так и в странах с рыночной экономикой.

Проблемными, или кризисными ареалами обычно называют территории, развитие которых регулируется государством. Эти территории дифференцируют или

---

[16]Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

[17]Былов Г.В., Смирнягин Л.В. Программа помощи депрессивным районам (проект концепции)// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып.3, Новосибирск: ЭКОР. 1996. С.172-188.

[18]Куперштох В.Л., Соколов В.М., Ягольницер М.А. Проблемы проблемного региона// ЭКО, №4, 1997, с.96-112.

по отраслевому (сельскохозяйственные, промышленные, индустриально-аграрные), или по "генетическому" принципу, учитывающему динамику изменения экономических показателей[19].

С нашей точки зрения последний подход более логичен. Используя его, выделяют депрессивные и слаборазвитые (относительно других) районы.

Депрессивными считаются районы, охваченные структурным кризисом, которые некогда развивались и укрепляли национальную экономику, а затем стали кризисными, уступив свое лидерство другим районам. Именно утрата ведущих позиций, структурный кризис экономики и связанные с этим трудности обозначают депрессивное состояние территории. В отличие от депрессивных, слаборазвитые районы никогда не влияли на экономику стран. Они являлись либо аграрными (при этом уровень развития сельского хозяйства был невысок), либо поставщиками материальных ресурсов для развитых регионов.

Современная государственная региональная политика зародилась в 1920-е годы в странах Западной Европы именно как реакция на возникновение первых депрессивных территорий. Ими являлись в основном районы сосредоточения старых отраслей промышленной революции - угледобычи, черной металлургии, текстильной промышленности. Правительства в это время ориентировались на разработку и реализацию разовых программ помощи депрессивным районам[20].

Окончательно региональная политика в развитых капиталистических странах оформилась под воздействием мирового экономического кризиса 1929-1932гг. Кризис проявлялся территориально весьма неравномерно, особенно глубоко задев районы концентрации именно традиционных отраслей. Усилия государств направлялись на стабилизацию положения старых отраслей, хотя предпринимались и шаги по развитию инфраструктуры, подготовке и переподготовке кадров. Первый закон о региональной политике (Special Areas Development Act) был принят в Великобритании в 1934 году[21].

В других странах Западной Европы, хотя и реализовывались отдельные программы, региональная политика в предвоенный период законодательно не оформилась.

Подчеркнем, что региональная правительственная политика, официально оформленная в Великобритании в 1930-е гг., а в других западноевропейских странах и США - в 1950-е, с самого момента своего возникновения уделяла особое внимание развитию именно депрессивных районов и ареалов.

Уже на первых этапах реализации государственной региональной политики проявляется ряд расхождений между практикой и теорией региональной политики. Помогая депрессивным районам, государство стремится решать в основном социальные задачи, но экономические льготы предоставляются не населению, а конкретным компаниям, ориентированным в свою очередь на достижение собственных экономических целей. Как следствие, многие компании, получающие льготы, стремятся лишь к использованию ограниченного набора ресурсов (например, - дешевой рабочей силы), а не к развитию района или интеграции в местную экономику. Данный факт следует принимать в расчет российским исследователям и практикам-региональщикам при разработке программ развития депрессивных районов.

Следует учитывать и существующий опыт районирования депрессивных

---

[19]Артоболевский С.С. Государственное регулирование развития депрессивных районов в развитых странах (на примере Западной Европы)// Федерализм и региональная политика: Проблемы России и зарубежный опыт. Вып.3, Новосибирск: ЭКОР. 1996. С.232.

[20]Temple M. Regional Economics. London: St. Martin's Press, 1994, p.230-239.

[21]Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. London: Harvester Wheatsheaf, 1993, p.363.

территорий, накопленный в странах с рыночной экономикой.

В 1950-1960гг. выделялись обширные депрессивные районы, в пределах которых осуществлялась дополнительная градация ареалов по интенсивности мер региональной политики. Например, в Великобритании к концу 1960-х гг. в Шотландии и Северном районе существовали "специальные ареалы развития", "ареалы развития" и "ареалы промежуточного уровня развития" (в порядке убывания объема государственной помощи). Эти ареалы покрывали всю территорию провинций[22].

В 1970-1980гг. в связи с сокращением финансовых возможностей государств стала преобладать тенденция к сокращению размеров проблемных районов. В 1980-е годы в странах с рыночной экономикой упор делался на использование внутренних ресурсов депрессивных районов. Региональная политика в значительной мере начинает ориентироваться на поддержку мелкого бизнеса, поскольку местные фирмы обладают значительно более высоким эффектом регионального мультипликатора.

Однако во многих депрессивных районах внутренние ресурсы развития весьма ограничены**.** Кроме периферийности расположения районов в национальной экономике, узости местного рынка, мощным ограничителем служит сама история их экономического развития.

Отсутствие индивидуальной хозяйственной деятельности и инициативы, навыки только коллективного труда зачастую вызывают нехватку лиц, способных организовать и успешно возглавить собственное дело, использовать местные ресурсы. Так С.С.Артоболевский отмечает, что даже в развитых капиталистических странах Западной Европы в депрессивных районах у населения нет ни навыков, ни опыта самостоятельной хозяйственной деятельности. Поэтому в депрессивных районах возникает внутренний социально-психологический барьер развития. В таких условиях некому "принять" помощь на этом направлении региональной политики[23]. Для России подобная проблема будет, по-видимому, еще более острой.

Необходимо отметить еще один аспект реализации государственной региональной политики помощи депрессивным районам, который может являться весьма актуальным для российской экономической действительности.

В условиях, когда государственную помощь получают лишь небольшие по площади проблемные районы, могут обостряться проблемы прилегающих территорий. Желание получить государственную поддержку стимулирует компании концентрировать свои капиталовложения в официально выделенных "ареалах развития". Условия размещения производства в этих ареалах лишь немногим хуже, чем на прилегающих территориях. Следствием таких действий является резкое ухудшение положения территорий, прилегающих к "ареалам развития".

Именно стремлением избежать подобного следствия можно объяснить действия правительства Великобритании по выделению в 1960-е гг. по периферии "ареалов развития" новой категории проблемных территорий ("ареалов промежуточного уровня" или "серых ареалов"). Для них также предусматривались меры социально-экономического стимулирования. В противном случае возможно было ожидать быстрой стагнации этих территорий, что могло бы привести к "расползанию" депрессивных районов по территории страны[24].

В России кризисное состояние экономики в целом привело к тому, что в любом

---

[22]Regional Problems and Policies in the United Kingdom. Organization for Economic Cooperation and Development. OECD. Paris. 1994. P.90 .

[23]Артоболевский С.С. Государственное регулирование развития депрессивных районов в развитых странах// Федерализм и региональная политика. Вып. №3, Новосибирск, ЭКОР, 1996. С.244.

[24]См. Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании. М.: ИГАН. 1992. 145 с.

районе страны можно найти ареалы, проблемы которых не только желательно, но и целесообразно решать как с региональной, так и с федеральной точки зрения. А так как получение статуса депрессивного района позволяет органам управления территории получить дополнительные ресурсы, то региональные власти стараются доказать, что именно их районы требуют официального включения в список депрессивных. Однако ресурсы государства всегда ограничены и для каждого этапа развития страны в ходе разработки региональной политики требуется четко учитывать цели и возможности государства, использовать различные методы и механизмы принятия решений на основе законодательной и нормативной базы.

Типологизация субъектов Федерации, выявление с ее помощью депрессивных регионов, определение путей их развития и экономических рычагов решения (или создания условий для решения) важнейших проблем становится главным моментом в региональной политике государства.

До настоящего времени в России не существует официально принятого перечня депрессивных районов, их группировки и типологизации.

Возможно использование двух подходов к выделению депрессивных регионов: пространственного и структурного. Пространственный подход базируется на анализе проблем на всей территории России. При этом состояние экономики, социальных, экологических и других проблем как центральных, так и периферийных частей на отдельных территориях России не позволяет ограничиваться выделением только субъектов Федерации в проведении региональной политики. Требуется построение многоуровневой системы, охватывающей всю страну, объединяющей отдельные субъекты, их составные части и территориальные сочетания, которые полностью или частично занимают пространство смежных территориально-административных единиц.

Использование пространственного подхода позволяет выделить депрессивные таксоны трех уровней:

- зональный (межрегиональный), объединяющий совокупность субъектов Федерации, выступающих при определенных условиях как единый депрессивный район, иногда - пограничные смежные районы субъектов Федерации, оцениваемые как единый депрессивный район;
- региональный (субъектный), включающий края, области, республики, автономные округа и автономную область России;
- местный (локальный), охватывающий в основном внутренние низовые административные районы и районы отдельных городов.

Именно состояние регионального (субъектного) уровня определяет как эффективность применяемых мер региональной поддержки, так и эффективность государственной региональной политики в отношении депрессивных районов в целом.

Структурный подход основывается на анализе структурных изменений хозяйства, рынков сбыта конкретных районов и позволяет выделить две группы депрессивных районов (см. схему 1.2.1.):

- "дореформенные", упадок которых начался в дореформенный период, а реформы ухудшили их положение,
- "новые", которые в дореформенный период развивались, но в последние годы (в основном в связи со структурными изменением хозяйства, рынка сбыта их продукции и(или) условий выхода на рынок) оказались в состоянии стагнации и не имеют возможности для самостоятельного выхода из депрессивного состояния.

Другими словами, новый депрессивный район - это район, который перестал последовательно развиваться по экономическим, социальным, политическим и другим стандартам и не может самостоятельно выйти из депрессивной ситуации без

чрезвычайной, специальной поддержки государства. К числу "новых депрессивных" относятся и районы, оказавшиеся в силу развернувшихся в реформируемой России политических процессов в числе новых субъектов Федерации. Эти районы, подобно Еврейской автономной области, будучи выделенными из хозяйственных связей краев и областей, сразу попали в депрессивную ситуацию. Для них были оборваны как связи в региональной системе страны, так и те органические связи, которые были достаточно эффективны в рамках прежних взаимоотношений этих новых субъектов Федерации с регионами, из которых они выделились.

Одна из особенностей экономического и социального состояния России состоит в том, что сегодня практически невозможно выделить благополучные субъекты Федерации. Практически каждый район может претендовать на отнесение себя по тем или иным характеристикам к нуждающимся территориям. Поэтому депрессивность территории должна оцениваться не только по динамике ухудшения экономических показателей, характеризующей состояние экономики района в прошлом, но и сравниваться с состоянием других районов, социально-экономическая ситуация в которых также далека от благополучия.

В качестве критериев при выделении депрессивных районов целесообразно рассматривать:

- федеральный уровень значимости проблемы, сложившейся в том или ином регионе;
- остроту проблемы, нерешенность которой создает угрозу для социально-экономической обстановки в стране, может привести к политической нестабильности или экологической катастрофе;
- невозможность решения проблемы в рамках субъекта Федерации, то есть необходимость внешнего вмешательства, прежде всего со стороны федерального центра.

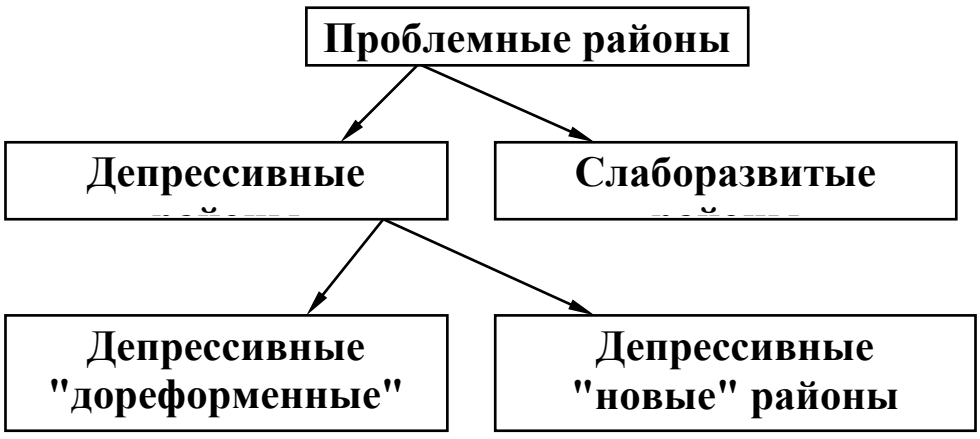


Схема 1.2.1. Группировка проблемных районов

Вопрос формирования системы показателей и экономических критериев, используемых для выделения депрессивных районов, также к настоящему времени не разрешен. В Аналитическом управлении при Президенте РФ под руководством Л.В.Смирнягина были подготовлены предварительные материалы для обсуждения на

заседании Комиссии по региональным проблемам России при Президентском совете[25]. Ряд аналитических работ в этом направлении был выполнен в ИЭиОПП СО РАН.

Мы разделяем сомнение Бандмана М.К., Гузнера С.С. и Селиверстова В.Е., что никакой (даже самый современный) инструментарий не позволяет автоматически вынести окончательный диагноз относительно "прогрессивности" или "отсталости" ("депрессивности") отдельных районов прежде всего в силу невозможности объективно учесть, оценить и сопоставить все условия развития в единстве и взаимозависимости. Поэтому работа по выделению проблемных районов может и должна быть разделена на две основные части: формальную и экспертную[26].

Формальная часть позволяет среди всего множества регионов (субъектов Федерации) выделить районы, находящиеся в "пограничном" (маргинальном) состоянии. Этот уровень можно определить с помощью формальных показателей развития, улавливаемых статистикой. На этом этапе необходимо дать объективные оценки социально-экономических, экологических и других аспектов развития районов России и сконцентрировать внимание на наиболее проблемных. Другими словами, на данном этапе из 89 субъектов Федерации необходимо выбрать 20-30, которые по формальным критериям являются наиболее неблагополучными.

Затем начинается неформальная, экспертная часть работы по типологизации регионов. На этом этапе могут рассматриваться дополнительные требования и сомнения относительно того, почему тот или иной район России не попадает в список отсталых или депрессивных, особенно в том случае, если это может повлиять на выделение федеральной помощи. При этом в аналитическую работу по окончательному определению первоочередных объектов региональной федеральной помощи могут вовлекаться дополнительные методы исследования и экспертизы.

Практика сочетания точных количественных и экспертных методов при принятии окончательных решений широко распространена во многих странах, но состав показателей "депрессивности" не является раз и навсегда определеным. В Западной Европе основным критерием при отнесении района к депрессивным первоначально служил уровень безработицы в нем. В настоящее время он остается основным, дополнившись комплексом социально-экономических и экологических показателей.

В целом показатели, использующиеся в качестве критерия при выделении проблемных районов, характеризуют две группы факторов: качество жизни населения и уровень развития хозяйства в регионе.

В число рассматриваемых показателей качества жизни исследователи и официальные органы власти включают уровень безработицы и душевых доходов, жилищные условия и наличие социальной инфраструктуры, состояние системы образования и здравоохранения. Во многих странах учитываются демографические показатели, перспективы развития и географическое положение района. В последние годы в число важнейших показателей выдвигается и состояние окружающей среды.

---

[25]Былов Г.В., Смирнягин Л.В. Программа помощи депрессивным районам (проект концепции)// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып.3, Новосибирск: ЭКОР. 1996. С.172-188.

[26]Бандман М.К., Гузнер С.С., Селиверстов В.Е. Федеральная помощь депрессивным и отсталым регионам России// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып.3, Новосибирск, 1996, с.204-205.

Уровень развития хозяйства района характеризуют показатели производства на душу населения, отраслевая структура хозяйства, развитие экспортных (для конкретного района) производств и инфраструктуры[27].

С нашей точки зрения при характеристике депрессивности состояния региона следует использовать небольшое число показателей, характеризующих основные критерии "проблемности":

- спад производства, показывающий, что экономика района охвачена структурным кризисом;
- высокую безработицу, превышающую среднероссийские показатели;
- низкий душевой доход.

Для России значение третьего показателя (душевого дохода) становится особенно важным. Дело в том, что в настоящее время среднедушевые доходы населения различных регионов России различаются в 10-15 раз.

Однако уровень жизни определяется не суммой денег, а тем набором товаров, который можно на них реально приобрести. Так как стоимость набора прожиточного минимума различается в разных районах страны в 4-6 раз, то истинную ценность среднедушевых денежных доходов можно измерить числом наборов прожиточного минимума, которые возможно купить на среднедушевой доход. Тенденция изменения данного показателя, называемого нами покупательной способностью среднедушевого дохода (ПС) показывает, куда реально движется уровень жизни населения в регионе.

По данным Всероссийского центра уровня жизни средний душевой доход по России (902 рубля) в 1 квартале 1998 года позволял купить 2,5 набора прожиточного минимума. В 4 квартале 1998 года среднедушевой доход увеличился до 1136 рублей, но среднестатистическому гражданину России это позволило приобрести лишь 1,7 набора прожиточного минимума. Если в начале 1998 года в девяти субъектах Федерации покупательная способность превышала среднюю по России, то к концу года число относительно благополучных регионов сократилось до семи[28].

Попытаемся разобраться, какой реально смысл заключают в себе статистические цифры покупательной способности среднедушевого дохода. При значениях покупательной способности среднедушевого дохода выше "4", семьи имеют бюджет высокого достатка[29]. Выбор продуктов питания определяется не соображениями экономии, а личными пристрастиями. В России в начале 1998 года только 4 региона имели уровень покупательной способности среднедушевого дохода населения выше "4" - Москва (8,21), Тюменская область (6,06), Ямало-Ненецкий (4,7) и Ханты-Мансийский (4,5) автономные округа. К концу года лишь население г.Москвы продолжало оставаться в этой группе и имело уровень ПС равный 5,29.

Уровень ПС от "2" до "4" позволяет жить скромно, но достойно. По итогам 1 квартала 1998 года, подобный уровень ПС наблюдался в 28 субъектах Федерации (от 2,03 в Смоленской и Орловской областях, до 2,72 в Самарской области). К концу года в числе регионов с обеспеченным населением остались лишь Тюменская область (индекс ПС - 3,53), Ямало-Ненецкий (3,17) и Ханты-Мансийский (3,16) автономные округа, а также Самарская область (2,04). Когда душевой доход позволяет купить 3 набора прожиточного минимума, семья выходит на уровень минимального

[27]Подробнее см. Корсунский Б.Л. Проблемный регион в условиях перестройки (опыт Еврейской автономной области)// Вестник ДВО РАН, №5, 1998.

[28]Савин А. Потребительский бум нам пока не грозит// Известия, 15 апреля 1998г.; Покупать неспособны// Известия, 30 января 1999г.

[29]При уровне покупательной способности свыше "6" у семей нет проблем с покупкой необходимых промышленных товаров.

потребительского бюджета, что позволяет нормально питаться, пользоваться жизненно необходимым набором благ и услуг.

Уровень покупательной способности населения в диапазоне от "1,5" до "2" присущ регионам с малообеспеченным населением. Он характеризует тот вид бедности, когда угрозы недоедания нет, но любая покупка одежды или товаров длительного пользования, наносит ущерб рациону семьи. В начале 1998 года в состав регионов с малообеспеченным населением входило 38 субъектов Федерации. К концу года уровень покупательной способности в 21 из этих регионов снизился ниже 1,5, а сами регионы пополнили список регионов с бедным населением.

На начало 1999 года в 66 субъектах Федерации уровень покупательной способности среднедушевого дохода не позволял приобрести 1,5 набора прожиточного минимума. Критической может быть признана ситуация в регионах с уровнем покупательной способности среднедушевого дохода менее 1 (см. табл. 1.2.1).

Таблица 1.2.1.

Уровень покупательной способности среднедушевого дохода в регионах с бедным населением (1998г.)

Регион	1 квартал	4 квартал
Алтайский край	1,47	1,05
Карачаево-Черкесская Республика	1,41	1,07
Республика Адыгея	1,40	1,21
Республика Калмыкия	1,39	0,99
Еврейская автономная область	1,35	0,94
Республика Хакасия	1,29	1,11
Кабардино-Балкарская Республика	1,28	1,15
Читинская область	1,26	0,88
Коми-Пермяцкий автономный округ	1,20	1,75
Республика Тыва	1,19	0,92
Таймырский автономный округ	1,18	1,05
Чукотский автономный округ	1,15	1,02
Эвенкийский автономный округ	1,04	1,19
Республика Дагестан	1,02	0,72
Республика Ингушетия	0,80	0,67
Агинский Бурятский автономный округ	0,74	0,57
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	0,51	0,49

Источник: Данные Всероссийского центра уровня жизни.

Особо отметим, что из 17 регионов с наиболее бедным населением свыше половины составляют субъекты Федерации, получившие свой новый статус в перестроечное время (Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа и другие). Именно эти регионы претендуют на титул "новых депрессивных регионов" России, резко обостряя проблему взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации, в очередной раз свидетельствуя об ущербности государственной политики (экономической, социальной, политической, национальной) в отношении депрессивных образований. Депрессивные районы - реципиенты федеральной финансовой помощи. Для них вопросы формирования эффективной региональной политики и взаимоотношений с центром приобретают жизненную важность и, как следствие, требуют пристального рассмотрения.

ВЫВОДЫ:

1. Не существует и не может существовать органического совпадения интересов

развития регионов и общегосударственных интересов. Характер противоречий может меняться в соответствии с условиями конкретного исторического этапа развития страны, но именно разрешение названных противоречий является главной функцией экономического механизма формирования региональной политики федеративного государства. Последнее всегда должно осуществлять контроль за обеспечением на всей его территории системы социальных гарантий, признанных общественно необходимыми.

2. В российских условиях общеэкономической неопределенности, отягощенной перманентным дефицитом бюджетов всех уровней власти, важнейшим направлением государственной региональной политики должна стать помощь проблемным регионам, находящимся в наиболее сложном состоянии. В первую очередь - депрессивным районам, объективно требующим федеральной поддержки.

3. В настоящее время практически каждый российский регион может претендовать на отнесение себя по тем или иным характеристикам к нуждающимся территориям. Поэтому депрессивность территории должна оцениваться не только по динамике ухудшения экономических показателей, характеризующей состояние экономики района в прошлом, но и сравниваться с состоянием других районов, социально-экономическая ситуация в которых также далека от благополучия.

4. До настоящего времени в России не существует официально принятого перечня депрессивных районов, их группировки и типологизации. Показатели, использующиеся в качестве критерия при выделении проблемных районов должны характеризовать две группы факторов: качество жизни населения и уровень развития хозяйства в регионе. При характеристике депрессивности состояния региона следует использовать небольшое число показателей, характеризующих основные критерии "проблемности": спад производства; высокую безработицу; низкий душевой доход.

Глава 2. РЕГИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Развитыми странами с рыночной экономикой накоплен определенный опыт государственной помощи депрессивным территориям. Для современной российской действительности проблема государственной поддержки депрессивных районов приобретает особую остроту. Она осуществляется не только в условиях дефицита бюджетов всех уровней власти, но и при одновременной трансформации системы государственного территориального планирования в систему регулирования территориального развития. Необходимо определить принципиальную возможность совместимости понятий и методов, используемых в теории и практике регионального регулирования, найти те рациональные зерна в реализации региональной политики капиталистических государств в отношении депрессивных районов, использование которых позволило бы минимизировать возможные издержки переходного периода в российской действительности. Для целей совершенствования механизма реализации региональной политики, необходимо рассмотреть критические параметры воздействия на хозяйственный комплекс регионов, оценить финансовые взаимоотношения депрессивных регионов и федерального центра.

2.1. Регулирование регионального развития и региональная политика

Экономическая и особенно социальная жизнь в регионах во многом определяется деятельностью государства. Воздействие государства на региональное развитие идет по двум “линиям”: спонтанного регионального влияния и реализации осознанной региональной политики.

Понятие “региональная политика” сформировалось за рубежом, хотя и в значительной степени под влиянием советского опыта. Долгое время в российской литературе эти слова прочно ассоциировались с зарубежной, прежде всего капиталистической, экономикой (за единичными, хотя и авторитетными исключениями - см. работы Н.Н.Некрасова, Э.Б.Алаева). Анализ зарубежного опыта при этом носил скорее критический, чем прикладной характер.

В последнее время стала широко осознаваться необходимость для Российской Федерации сознательной, четко сформулированной региональной политики как комплекса взаимоувязанных концепций и мероприятий. Выработка такой политики требует, с одной стороны - внимательного анализа зарубежного опыта, а с другой, - критической оценки российских экспериментов в части государственного регионального реформирования.

Это тем более важно, что неосознанное воздействие государства на развитие регионального хозяйства зачастую оказывается масштабнее самой региональной правительственной политики. Главная причина этого заключается в том, что хотя большинство осуществляемых государством мер и не преследует достижения каких-либо региональных целей, но любая, даже чисто отраслевая, правительственная программа или закон находят свое определенное пространственное выражение, ведь каждый рубль федерального бюджета обязательно имеет территориальную привязку и "оседает" на какой-либо территории[30].

В тоже время некоторые меры государства бывают направлены на достижение именно пространственных целей - ускорение (реже - ограничение) развития отдельных районов, ареалов, центров, их переструктуризацию, создание экономической и социальной инфраструктуры...

Во всех развитых капиталистических странах региональная политика выступает не как набор отдельных законов и программ, а как целостная система мер, охватывающих всю территорию страны и имеющих стройную организационную структуру. К сожалению, региональная наука не сумела до настоящего времени обобщить результаты многолетних теоретических дискуссий о содержании “региональной политики” и дать краткое и емкое ее определение. Так, один из обзоров ОЭСР прямо констатирует отсутствие единого определения понятия “региональная политика”[31].

---

[30] Примером этого является широко применявшееся с 70-х годов во всех развитых капиталистических странах государственное стимулирование развития мелкого бизнеса. Особое внимание уделялось при этом развитию фирм высоких технологий. Формально льготы, декларированные для мелкого бизнеса, доступны на всей территории страны, но наибольшие возможности получили фирмы, сосредоточившие значительную часть науки, высшего образования, НИОКР. Естественно, что особые возможности развития мелкого бизнеса при этом получили столичные районы. Таким образом, стремление ускорить развитие мелкого бизнеса способствовало одновременно и усилению региональных социально-экономических диспропорций. См. Региональное развитие в капиталистических странах в условиях НТП. М., 1989.

[31]См. Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил (критический анализ). М.: Мысль. 1981. С.191

Мы будем придерживаться более или менее общего **понимания региональной политики** как государственных мероприятий по перераспределению ресурсов между районами страны ради достижения заданных (общенациональных) целей.

Нам импонирует подход А.Б.Савченко, трактующего региональную политику как сознательное программирование регионального развития с постановкой целей, планированием, регулированием и т.п., что придает развитию по его словам "естественно-искусственный" характер. Однако, мы не согласны с тем, что данный автор отводит решающую роль "искусственной" составляющей, - "вне политики нет регионального развития"[32]. Естественноисторические процессы, в том числе и с восходящей траекторией первичны, а попытки целенаправленного воздействия на них, независимо от их результативности, - вторичны.

Более развернутое каноническое определение региональной политики должно отразить как минимум три основные элемента региональной политики как общественного явления: ее **объект, субъект и направленность**.

Наиболее общим объектом региональной политики являются регионы - территориальные части страны, отличающиеся друг от друга географическими (природными и социально-экономическими) условиями и определенной внутренней целостностью (в том числе трудноуловимой, но крайне важной самоидентификацией местного населения в качестве обособленного регионального сообщества, с особой системой интересов и особыми национально-региональными мотивами поведения).

Несмотря на то, что регион является наиболее общим объектом региональной политики, мы согласны с мнением А.М.Лаврова[33], что необходимо различать его конкретное наполнение, в качестве которого может выступать население или бизнес (предприятия и организации). Исходя из такого понимания объекта региональной политики становится понятным, что сущность и методы региональной политики во многом определяются не тем, какие регионы подвергаются ее воздействию, а тем, что (кто) подвергается.

В связи с этим замечанием рассмотрим вопрос о субъекте региональной политики. Как правило, ограничиваются выделением двух основных субъектов государственной региональной политики - государства и региональных органов власти. Первое проводит региональную политику в отношении различных частей страны (не обязательно административных) с помощью общенациональных органов государственной власти, вторые - на субнациональном уровне (уровне субъекта Федерации) осуществляют региональную политику в отношении находящихся под их юрисдикцией территорий.

Иногда среди субъектов региональной политики рассматривают монополии, ТНК или министерства и ведомства, выделяют и местный уровень проведения региональной политики при наличии оформившихся социальных сил, реализующих способность и право данной территории на самоуправление[34].

Мы считаем, что региональная политика - это особый вид *государственной* политики, поэтому в качестве ее субъектов рассматриваем государство и региональные органы управления.

---

[32]Савченко А.Б. Региональное развитие и региональная политика// География и проблемы регионального развития. М.: ИГ АН СССР, 1989. С.31.

[33]Лавров А.М. Методологические проблемы региональной политики: опыт сравнительного анализа// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 6.

[34]Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991, С.108; Велинг Х.Г. Муниципальная политика/Региональное управление: зарубежный опыт. М.: Луч, 1994. С. 52-62.

При проведении региональной политики государство уделяет особое внимание социальным диспропорциям между районами, ареалами, городами или внутри них. Делаются попытки не допустить острых региональных диспропорций в уровне занятости, доходах, обеспеченности жильем, возможностях рекреации и т.п., то есть в том, что в совокупности можно назвать "качеством жизни". Вместе с тем, региональная политика решает и экономические задачи. Ее цель при этом - стимулировать хозяйственную деятельность и вовлечь в оборот ресурсы, не дающие быстрой отдачи.

Именно в рамках региональной политики осуществляется структурная перестройка хозяйства депрессивных районов, осваиваются новые территории, ускоряется использование природных ресурсов страны.

В настоящее время развернутая региональная политика проводится практически всеми развитыми капиталистическими странами, в том числе и в малых странах Западной Европы, имеющими сравнительно однородные природные условия. Значимость региональной политики[35] показывают и результаты опросов компаний, переместивших свои мощности или рассматривающих вопрос о необходимости миграции в развивающиеся регионы страны[36].

История региональной политики как самостоятельной деятельности государства насчитывает лишь около 60 лет, и это не слишком много, чтобы судить об основных закономерностях ее изменения на разных этапах общественного развития.

Однако, за немногим более чем полувековую свою реализацию на Западе региональная политика прошла путь от становления в системе государственного регулирования (наряду с общеэкономической, аграрной, социальной, демографической политиками) через расцвет в период всеобщего всплеска интереса к планированию до коренной перестройки на рубеже 80-х годов (Табл. 2.1.1.).

История региональной политики знала периоды подъемов (начало 30-х годов, 50-60-е годы) и спадов (70-80-е годы), интерес к ней повышался в периоды кризисов. Но неизменным оставался компенсирующий характер, проводимой государством региональной политики, нацеленность ее на смягчение пространственных диспропорций, хотя акценты в **целевом блоке** региональной политики на различных этапах развития общества менялись.

Первоначально целями региональной политики провозглашалось выравнивание уровня экономического и социального развития различных частей страны и качества жизни населения, сокращение безработицы в отсталых и депрессивных районах[37].

Однако, хотя социальные задачи формально сохраняли свою первостепенную значимость, тезис о пространственном выравнивании условий жизни населения стал терять свою привлекательность уже через несколько лет после начала реализации реальной региональной политики развитыми странами Запада. Цели региональной политики в это время начали формулироваться более осторожно.

---

[35]Хотя и говорят, что отсутствие политики есть тоже своего рода "политика", авторам не известны свидетельства того, что подобная "отрицательная политика" приводила бы к позитивным результатам.

[36]Nishifuji N. Policy and planning of regional development in Japan. Economic Planning Agency. Series B, № 18. 1995. 34 p.

[37]Йоуке ван Дейк, Ян Остерхавен. Прошлое, настоящее и будущее голландской региональной политики// Регион: экономика и социология. 1995. ¹ 2. С.158-178; Hall P. Urban and Regional Planning. London: Routledge. 1994. P.90-115.

Так во Франции, где переход к целенаправленному систематическому воздействию государства на территориальную структуру начался сразу после второй мировой войны, среди целей региональной политики на ранних этапах ее проведения называлось обеспечение равных экономических и социальных условий для всей территории страны (обеспечение “паритета” районов). Но довольно скоро было признано, что реально политика устройства территории может стать лишь средством предотвращения “такого углубления региональных диспропорций, которое стало бы опасным с экономических и социальных точек зрения, например дальнейшей концентрации экономического, интеллектуального, политического и административного потенциала в столице и обезлюдения некоторых районов”[38].

В ФРГ единая государственная региональная политика сформировалась довольно поздно. Еще в конце 60-х годов ее цель заключалась в том, чтобы “создать оптимальную региональную структуру хозяйства и мобилизовать неиспользуемые или плохо используемые факторы производства для роста всей экономики”[39]. Главная нацеленность региональной политики состояла в выравнивании уровней экономического и социального развития динамичных и структурно-слабых районов.

Однако, уже в начале 70-х годов в Федеральной программе организации пространства в качестве главной задачи выдвигалось не создание новой структуры, а совершенствование уже имеющейся[40].

Изменчивость целей региональной политики в различные периоды времени - явление нормальное.

Мы согласны с Лавровым А.М., отмечающим, что “прикладные цели региональной политики - это преломленные через сеть территориальных единиц ее общие цели и направления... Фактически формулирование прикладных целей региональной политики представляет собой процесс отбора по тем или иным принципам и критериям регионов, нуждающихся в позитивной или негативной дискриминации ради достижения поставленных (общенациональных - прим. наше) целей”[41].

При такой трактовке сущности целей региональной политики становится понятной ее глубокая двойственность и противоречивость. С одной стороны региональная политика направлена на смягчение многочисленных социальных проблем в различных регионах, с другой, - ее “благотворительные цели” неминуемо вступают в противоречие с общей экономической и, в частности, промышленной политикой государства. Основная забота государства - улучшение макроэкономических показателей. В условиях развивающего кризиса эти приоритеты неминуемо ведут к забвению интересов проблемных районов, выдвигая на первый план проблемы повышения эффективности экономики.

В развитых капиталистических странах выделяется четыре традиционных направления региональной политики: развитие депрессивных районов; подъем слаборазвитых районов; регулирование развития крупнейших городских агломераций; освоение новых территорий.

---

[38]Павлова М.А. Региональная политика Франции М.: Наука. 1974. С.56.

[39]Ходов Л.Г., Паньков В.С. Проблемы государственно-монополистичского регулирования экономики ФРГ. М.: Изд-во МГУ, 1977. С.237.

[40]Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991, С. 116.

[41]Лавров А.М. Методологические проблемы региональной политики: опыт сравнительного анализа// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С.11.

Табл. 2.1.1.

Характерные черты региональной политики развитых капиталистических стран на разных этапах развития

Основные признаки	**Традиционная политика 60-70-х годов**	**Новая (неоконсервативная) политика 80-90-х годов**
Декларированные цели и задачи	Преобладание социальных целей. Компенсация регионального неравенства, создание равноценных условий жизни населения.	Преобладание экономических целей. Стимулирование эффективной пространственной организации производства.
Характерные объекты	Выделение четырех основных типов проблемных районов: - депрессивные районы; - слаборазвитые районы; - перегруженные агломерации; - районы нового освоения.	Сокращение числа проблемных районов, выделение в них приоритетных ареалов помощи, снятие многих ограничений на размещение предприятий в городских агломерациях
Основные методы	1. Концентрация основных рычагов развития и регулирования проблемных районов в руках государства 2.Разработка крупномасштабных программ организации территории на базе полюсов роста, центров и осей развития	1. Опора на рыночные механизмы. 2. Расширение прав местных органов власти. 3. Акцент на локальные программы обустройства территории (мезо- и микроуровни).
Способы регулирования	1. Ограничение или стимулирование роста крупных предприятий, переноса частными фирмами производства в другие районы 2. Создание за государственный счет объектов инфраструктуры 3. Прямое регулирование размещения государственного сектора (создание предприятий в отсталых районах) 4. Налоговая политика	1. Большее внимание стимулированию мелкого и среднего бизнеса, большая дифференциация предоставляемых мер помощи. 2. Стимулирование НИОКР, информации, подготовки кадров (“мягкой инфраструктуры”) 3.Создание предпринимательских зон 4. Создание промышленных и научных парков, информационных центров, новых городов 5. Учет экологических ограничений

Источник: составлено по Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических странах. М.: Мысль, 1975, 424 с.; Артоболевский С.С. Цели, объекты и методы региональной политики в развитых капиталистических странах// Изв. АН СССР сер. геогр. 1989. №4; Грицай О.В. Западная Европа: региональные контрасты на новом этапе НТР. М.: Наука, 1988. 148 с.; Государственное воздействие на размещение производительных сил в капиталистических странах. М.: Наука, 1970. 136 с.; Современные формы хозяйствования: зарубежный и отечественный опыт. М.,1993, 152 с.; Nishifuji N. Policy and planning of regional development in Japan. Economic Planning Agency. Series B, ¹ 18. 1995; Cities and nation: planning issues and policies of Korea/ Ed. by G.Lee, H.Kim. - Anyang: KRIHS, 1995, 510 p.

Возникновение депрессивных районов связано с кризисом основных отраслей региональной специализации, являющихся одновременно и главными отраслями промышленности и хозяйства. Первоначально к отраслям специализации относились отрасли, возникшие в период промышленной революции (угледобыча, черная металлургия, судостроение, текстильная промышленность). В ходе научно-технической революции кризис охватил и более современные отрасли (автомобилестроение, ряд подотраслей химии и общего машиностроения).

На примере Великобритании, Франции и ФРГ видно, что ареалы старых отраслей зачастую совпадают[42]: угледобывающей промышленности и черной металлургии - в Северном районе Франции, Южном районе Бельгии и в Уэльсе, судостроения и двух упомянутых отраслей - в Северном районе Великобритании. Все эти отрасли возникли более или менее одновременно, размещение их диктовалось сходными факторами. Почти одновременно начался и кризис этих отраслей, имевший для региональной экономики кумулятивный эффект. Кризис всего нескольких отраслей промышленности привел к разрушению всей экономики депрессивных районов.

Наряду с этим для депрессивных районов характерно периферийное положение в рамках национальных и международных рынков. Отдаленность их от центров принятия решений препятствует притоку в них капиталов, модернизации хозяйства и инфраструктуры и т.п.

Наиболее яркая черта всех депрессивных районов - высокий уровень безработицы, значительно превосходящий общенациональный, особенно среди молодежи, лиц предпенсионного возраста и неквалифицированного труда. Для безработицы в этих районах характерен застойный характер. Многие депрессивные районы отличаются плохим состоянием окружающей среды. Большая часть депрессивных районов в Европе находится в этом состоянии уже свыше полувека. За это время они расширились, но трудно назвать пример полного возрождения какого-нибудь из депрессивных районов[43].

В зарубежной литературе появились в последнее время предложения не тратить деньги на развитие депрессивных районов, а стимулировать отток населения из них. Однако это спорное предложение вряд ли получит государственную поддержку, и мало вероятно, что оно будет реализовано в силу наличия, как минимум трех причин.

Во-первых, государственная региональная политика останется как сложившаяся в развитых капиталистических странах система защиты интересов меньшинства (в данном случае - населения кризисных районов) несмотря на макроэкономические соображения и дефицит бюджета[44].

Во-вторых, региональная политика включает элементы “экономического страхования”. Например, помощь Шотландии в рамках региональной политики способствовала быстрому освоению месторождений нефти на шельфе у ее побережья.

---

[42]Павлова М.А. Региональная политика Франции М.: Наука. 1974. С.11-28; Ходов Л.Г., Паньков В.С. Проблемы государственно-монополистичского регулирования экономики ФРГ. М.: Изд-во МГУ, 1977. С.227-230; Грицай О.В. Западная Европа: региональные контрасты на новом этапе НТР. М.: Наука, 1988. С. 39-52.

[43] С нашей точки зрения это показывает утопичность существующей ныне в Российской Федерации идеи, что достаточно уравнять лишь “стартовые условия” различных районов. Поскольку развитие идет в пространстве неравномерно, то и “пострадавшие“ (проблемные) районы будут всегда.

[44]Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил (критический анализ). М.: Мысль. 1981. С.186.

Кроме того, в странах с развитой рыночной экономикой существует и понимание того факта, что не может быть реально единой страны с чрезмерно глубокими региональными социально-экономическими диспропорциями[45].

При стимулировании развития депрессивных районов государство делает упор на привлечение новых и новейших технологий, создание производственной и социальной инфраструктуры, улучшение состояния окружающей среды. Предпринимаются попытки замедлить спад старых отраслей, сделать их продукцию конкурентоспособной.

До середины 70-х годов во многих развитых капиталистических странах государство наряду с попытками развития депрессивных территорий активно стремилось к разгрузке крупнейших агломераций. Регулирование роста крупнейших агломераций осуществлялось в основном за счет ограничительных и поощрительных мер. Для сдерживания роста крупнейших агломераций правительство предусматривало необходимость получения разрешения на новое строительство, расширение предприятия или учреждения. Но эти меры региональной политики не реализовывались четко и последовательно. Опыт использования ограничительных мер показал их низкую эффективность. После кризиса начала 70-х годов в Европе ограничительными мерами, даже если они официально не отменены, практически не пользуются.

Большинство слаборазвитых районов имеют сельскохозяйственную специализацию. Их социально-экономическое положение имеет много общего с депрессивными районами. Важным отличием является то, что слаборазвитые районы никогда не играли значительной роли в экономике своих стран, что предопределило их сильную социальную, экономическую и политическую отсталость. Гораздо ниже в них и инфраструктурная оснащенность. Все это заставляет государство при развитии слаборазвитых районов делать упор на улучшение сельской инфраструктуры (жилищное и дорожное строительство, благоустройство деревень, их электрификацию и водоснабжение и т.п.), а также - на подготовку кадров. В последние 15-20 лет большое внимание уделяется интенсификации сельского хозяйства, ремеслам, различным отраслям сферы услуг, особенно туризму[46].

Потребность в природных ресурсах (полезные ископаемые, древесина, электроэнергия) районов с экстремальными условиями “заставляет” государство стимулировать их развитие. Освоение этих районов требует значительных затрат (главным образом из-за создания здесь инфраструктуры). При этом в Канаде и в Скандинавских странах в добыче нефти, угля и железной руды государственные предприятия работают в прямой конкуренции с частными[47].

Арсенал мер региональной политики, применяемый для всех типов проблемных районов очень разнообразен. Важность и практическая значимость этого вопроса побуждают нас посвятить его рассмотрению отдельную главу, где будут подробнее рассмотрены и методы государственного регулирования в депрессивных районах (см. гл. 3). Здесь же отметим широту и разнообразие применяемых развитыми капиталистическими странами мер реализации региональной политики и назовем причины, затрудняющие удачную реализацию государственной региональной политики.

---

[45]Йоуке ван Дейк, Ян Остерхавен. Прошлое, настоящее и будущее голландской региональной политики// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 158-178.

[46] Аксенова Л.А. Некоторые аспекты государственной аграрной политики в странах ЕЭС// Региональные проблемы управления хозяйством (зарубежный опыт). М.: ИГ АН СССР,1990, С.116-117.

[47] Government and enterprise in Canada. - Ed. by K.J.Rea and Nelson Wiseman. - Toronto, 1985, p.23.

С нашей точки зрения, сложность проведения государственной региональной политики заключается в том, что несмотря на достаточно корректные цели, она может приводить к результатам, воспринимаемым в обществе негативно, и тем самым - компрометировать себя.

Например, государственные мероприятия по стимулированию регионального развития в депрессивном районе, проводимые без адекватного социального и/или природоохранного обустройства территории, усиливая волну регионального развития, в фазе кульминации могут вызвать обострение социально-экономической и экологической напряженности, что потребует срочного проведения компенсирующих мероприятий.

Другими словами, методы региональной политики должны быть адекватны не только анонсируемым государственным целям в отношении того или иного района, но и материальным возможностям конкретного этапа экономического развития страны. Именно этим по нашему мнению объясняется тот факт, что с началом нового этапа хозяйственного развития и структурной перестройки после кризиса 70-х годов в странах Запада встал вопрос о пересмотре концепций, принципов и методов региональной политики. Стало очевидным, что при замедлении темпов экономического роста государство вынужденно концентрировать средства на реорганизацию хозяйства, а всякого рода “благотворительность”, к коей оказалась причисленной и региональная политика, - непозволительная роскошь.

Новый этап региональной политики характеризуется широким распространением неоконсервативного подхода к организации территории. Суть его - в перенесении акцентов с прямого государственного регулирования на стимулирование эндогенного потенциала депрессивных территорий, изыскание внутренних резервов преодоления их трудностей и всемерному поощрению с этой целью частного предпринимательства. Происходит, с одной стороны, - уточнение критериев выделения и сокращение числа депрессивных (проблемных) районов, с другой - более точная дифференциация предоставляемых им мер помощи.

Наиболее кардинальные изменения в этом плане произошли в Великобритании, где после прихода к власти в 1979 году консервативного правительства М.Тэтчер было принято решение о сокращении расходов на региональную политику, значительном уменьшении числа районов помощи и ослаблении ограничений на размещение предприятий в густонаселенных районах. Вслед за Великобританией была значительно “реконструирована” региональная политика и других стран Западной Европы. Одним из путей осуществления реформы региональной политики стала экономическая децентрализация, то есть передача части функций центрального государственного аппарата региональным и местным органам власти и расширение их полномочий[48].

Регионализация управления и ограничение числа районов помощи способствуют постепенному смещению центра тяжести региональной политики на низшие административные уровни. Следует отметить, что население зачастую приветствует такой подход. В США, по данным А.А.Володина, 63% опрошенных считают, что штаты и местные органы власти могут обеспечить наиболее приемлемую налоговую структуру, 65% - эффективно бороться с загрязнением окружающей среды, 24% - нести расширенную ответственность за систему социального обеспечения, почти 100% - усовершенствовать систему общественного образования, не говоря уже об

[48]Hall P. Urban and Regional Planning. London: Routledge. 1994. P.90-115,159-204; Йоуке ван Дейк, Ян Остерхавен. Прошлое, настоящее и будущее голландской региональной политики// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С.158-178.

исключительно “местных функциях”, таких как городское коммунальное хозяйство, строительство аэродромов, портов, индустриальных парков[49].

Переориентация региональной политики на низшие административные уровни повлекла за собой и пересмотр подходов к регулированию проблемных районов. Правительства большинства стран приняли решение отказаться от крупномасштабных национальных и региональных программ и сосредоточить внимание на локальных программах обустройства депрессивных территории. Основной акцент был сделан на всемерное развитие инновационных функций проблемных районов и сферы НИОКР, которые в свою очередь могли бы привлечь предприятия наукоемких отраслей промышленности.

Пересмотр региональной политики Запада на рубеже 70-80-х годов фактически закрепил ее стимулирующий характер в отношении депрессивных районов и узаконил государственную поддержку тенденций, свойственных современному этапу экономического развития капиталистических стран.

В эпоху интенсификации хозяйства и обострения конкуренции, государственная региональная политика стран с рыночной экономикой стала переориентироваться на более прагматичные рельсы, сближаясь с экономической политикой и постепенно утрачивая налет благотворительности, концентрируясь на оказании реальной помощи ограниченному числу депрессивных регионов.

Тем важнее разобраться с сутью региональной политики российского государства в условиях перехода к рыночной экономике. Ведь в условиях перехода Российской Федерации к рыночной экономике традиционные методы централизованного управления и планирования экономики страны перестали действовать, а система территориального планирования постепенно преобразуется в систему регулирования (координации) территориального развития.

Именно трансформация плановой модели региональной политики (по официальной терминологии советского периода, - территориального планирования) в рыночную, составляет основное содержание переходного периода, переживаемого в настоящий момент не только Россией, но и всеми постсоциалистическими странами.

Под государственным регулированием территориального развития в условиях переходной экономики следует понимать специфическое воздействие государственных и местных органов власти на развитие конкретных территорий через использование экономических регуляторов (методов прямого и косвенного регулирования), а не административно-командных методов для достижения конкретных социальных целей и приоритетов. Главное в этом определении - смена акцентов в иерархии используемых подходов.

Следует подчеркнуть два отличия государственного регулирования от административного управления:

- административное управление адресно, то есть в каждом конкретном случае оно направлено на конкретный объект управления; регулирование - безадресно, обезличено по отношению к участникам хозяйственной деятельности;

- административное управление безусловно (императивно), а регулирование рынка условно (диспозитивно) и осуществляется по схеме “если ..., то ...”.

С нашей точки зрения, именно эти два отличия объясняют приверженность советских управленцев к административному управлению. Стремление к адресности, императивности управления приводило зачастую к подмене государственной региональной политики ведомственной региональной политикой. Министерства, по

[49]См. Володин А.А. США: экономика и местные органы власти. М.: Наука. 1984. С.19-20.

существу, распоряжались прямыми средствами воздействия на региональное развитие от лица государства, преследуя при этом свои корпоративные интересы, отличные от общенациональных[50].

В настоящее время ответственность за рост числа депрессивных регионов, неравномерность регионального развития возлагается на слабость региональной политики, ее подчиненность общеэкономической стратегии государства, на все еще сильное ведомственное влияние и бесправие местных властей, на множественность и рассогласованность документов региональной политики, начиная с общегосударственного уровня[51], на слабую структурную взаимосвязь органов, занимающихся государственной региональной политикой.

Действительно, в настоящее время разработкой концепции региональной политики заняты многие государственные и негосударственные структуры. Так, исследовательскую работу в этом направлении ведут Аналитический центр при Президенте Российской Федерации, Межведомственная комиссия при Правительстве России, Рабочая группа по региональной политике Совета безопасности, СОПСиЭС при Министерстве экономики Российской Федерации, Институт экономики РАН, Министерство по делам национальностей и региональной политике, представительные органы власти - комитеты Федерального собрания и Государственной думы Российской Федерации, а также - министерства и ведомства России[52].

Причем каждая из организаций ставит проблему по-своему, пытаясь зачастую решать локальные задачи. С одной стороны, не существует нормативных актов, классифицирующих проблемные регионы, регламентирующих процедуры разработки и способы реализации региональной политики, с другой, - вышла масса законов, указов, постановлений, регулирующих региональную деятельность и межнациональные отношения, без серьезного их согласования.

Все вышеназванные моменты присутствуют в экономической жизни страны, но это лишь оттеняет бесспорный факт - региональная политика в России быстро проходит период становления и официального признания как особая сфера государственной деятельности.

Если в 1991-1992 гг., в условиях острого экономического и политического кризиса, действия центрального правительства сводились к слабо структурированным эмпирическим попыткам облегчить положение отдельных районов, оказавшихся по тем или иным причинам в наиболее сложном положении[53], то уже с 1992 года появились признаки перехода к более осознанной и активной федеральной политике. Начиная с 1992 года все экономические программы правительства Российской Федерации (“Программа углубления экономических реформ” - 1992 г., “Развитие реформ и стабилизация российской экономики” - 1993 г., “Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 гг.” - 1995 г.) включают разделы по региональной

---

[50] По-видимому, рассматривая роль региональной ведомственной политики в России, рано употреблять прошедшее время. Следует только вспомнить деятельность Газпрома и иже с ним ведомств.

[51]До недавнего времени кроме “Основных направлений экономического и социального развития” это были Генеральные схемы развития и размещения производительных сил, расселения, территориальные разделы долгосрочных комплексных программ - НТП, Продовольственной и др., собственно региональные целевые комплексные программы типа “Дальний Восток” или “Нечерноземье”.

[52]Поздняков А.М., Дульщиков Ю.С., Гузнер С.С. Государственная региональная политика// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 65-66.

[53]Набор средств, применявшихся федеральным правительством, был достаточно широк - от предоставления наличности, которую возили самолетами, до принятия специальных постановлений и указов по отдельным регионам.

экономической политике. Проблемам региональной политики уделяется место и в деятельности Президента России[54].

Формирующаяся в настоящее время концепция региональной политики должна исходить из необходимости переоценки сложившейся в советское время системы размещения производительных сил. Наиболее серьезные проблемы, которые следует учитывать, связаны с такими моментами прошлого, как чрезмерная концентрация производства; искусственно зауженная специализация регионов; значительные экономические расстояния между потребителями и производителями; существование "городов при компаниях" (особо это характерно для городов, возникших при оборонных заводах), и, как следствие, - сращивание социальной инфраструктуры с производственными предприятиями; избыточное население в районах с экстремальными условиями жизни; проблемы районов экологических катастроф.

На вышеназванные следствия реализации нерациональной региональной политики советского времени наложилась трансформация экономической и политической систем в СССР и России середины 80-х-начала 90-х годов. Наибольшее воздействие на региональное развитие оказывают такие факторы, как:

- распад СССР и формирование нового геополитического и экономического пространства;
- демонтаж командно-административной экономики и переход к экономике рыночного типа;
- открытие экономики страны для внешнего рынка;
- демилитаризация экономики;
- экономический кризис;
- формирование реального федерализма.

Наложение исторически сложившихся диспропорций и факторов переходного периода результирует в увеличении числа депрессивных регионов. Нельзя ожидать, что удастся сформировать унифицированный подход к стимулированию развития регионов. Реформирование экономик российских регионов будет различаться как по скорости, так и по этапам преодоления стадий экономического цикла (кризис, стабилизация, оживление, подъем). Поэтому в целом для России неизбежно будут появляться регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры, но при этом все они должны двигаться в одном направлении, а не в разных.

Как следствие, при разработке региональной части экономической реформы необходимо учитывать разнообразие конкретных подходов к решению проблем в отдельных регионах и единство общих принципов функционирования рынка на всей российской территории, общих правил взаимодействия всех хозяйствующих субъектов.

Тем важнее проанализировать регулирующие параметры, воздействующие на региональный хозяйственный комплекс субъекта Федерации, как со стороны федерального, так и местного уровня власти в части реализации эффективной государственной региональной политики.

[54]Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 "Об Основных положениях формирования региональной политики в Российской Федерации"// Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

2.2. Субъект Федерации как регулируемая система (поиск параметров активного воздействия)

В двухуровневой системе реализации региональной политики, формирующейся в России (центр - субъект Федерации), должна существовать целостность реализуемой политики, так как не решив вопросы перераспределения экономической и социальной компетенции между уровнями, достичь желаемого результата вряд ли возможно.

Как только возникает задача не только правильно описать систему и ее развитие, но и управлять ею, на первый план выходят вопросы определения критических параметров системы. Хозяйственную практику интересует в первую очередь управляющий потенциал показателей. Причина этого в том, что экономика четко укладывается в классическое определение "очень большой системы" - системы, количество взаимосвязей в которой, число возможных состояний слишком велико для того, чтобы ею можно было управлять непосредственно[55]. Как следствие, в такой системе, во-первых, следует для управления выбирать те параметры, которые реально воздействуют на достижение системой состояний, характеризующих основные цели региональной политики, во-вторых, - следует стремиться к согласованию преобразований в частях системы и в системе в целом.

Выполнение этих условий - сложная проблема. Народное хозяйство - система полицентрическая (одно хозяйственное звено может регулироваться несколькими центрами), что требует четкого разграничения сферы влияния, определения параметров воздействия[56].

Попытаемся в ходе схематичного (стилизованного) описания определить параметры активного воздействия, понимая под последними внутренние, структурные переменные, поддающиеся непосредственному сознательному регулированию со стороны общества и в основном определяющие развитие региональной экономической системы. Поскольку мы рассматриваем реализацию государственной региональной политики, то будем пытаться оценить влияние на хозяйственный комплекс края (области) регулирующих воздействий двух основных субъектов - федерального центра и органов региональной власти.

Федеральный уровень формирует важнейшие стратегические направления развития страны, решения социальных задач. Цели, поставленные на этом уровне во многом предопределяют характер управляющих решений на региональном уровне[57]. По отношению к региональному уровню принимаемые на федеральном уровне решения определяют часть финансовых лимитов, а также ограничений в реализации социальных целей нижестоящих региональных систем.

Задача уровня субъекта Федерации - комплексное экономическое и социальное развитие экономики территории.

Попытка описать параметры состояния социалистической и капиталистической систем предпринималась в фундаментальной работе С.М.Вишнева[58]. При этом следует согласиться с мнением О.Г.Дмитриевой, что набор индикаторов (регулирующих

---

[55]Эшби У. Введение в кибернетику. М.: Иностранная литература. 1959. с. 94.

[56]Гранберг А.Г., Суспицын С.А. Введение в системное моделирование народного хозяйства. Новосибирск: Наука, Сибирское отделение. 1988. с.13.

[57]Комплексное региональное планирование: Вопросы методологии// Шнипер Р.И., Маршалова А.С., Лысенко В.Л. и др. Новосибирск: Наука. 1988. с. 112.

[58]Вишнев С.М. Экономические параметры. М.: Наука. 1968. 190 с.

воздействий) должен зависеть не только от действующей модели экономики, но и от действующей модели регионального развития[59].

Наиболее содержательная попытка описания состояния региона со смешанной экономикой предпринята с нашей точки зрения в работах П.А.Минакира[60], в которых, исходя из общетеоретических зависимостей и фактических взаимосвязей в экономике России и Дальнего Востока, анализируется идеология и инструментарий существующего макроэкономического регулирования в переходный период.

Базируясь на основных положениях выполненного П.А.Минакиром для Дальнего Востока анализа, рассмотрим процесс воспроизводства на уровне субъекта Федерации. При этом для целей уточнения механизма реализации региональной политики, попытаемся определить параметры активного воздействия на экономическую систему субъекта федерации, лежащие как на стороне федерального центра, так и на стороне органов государственной власти региона.

К настоящему времени сложилась определенная система инструментов и методов экономического регулирования на федеральном уровне, которая более или менее успешно дублируется на уровне регионов, определяя результаты социально-экономического развития. Формальное описание параметров, воздействующих на экономику субъекта Федерации, представлено в табл.2.2.1.

Основная зависимость между объемом выпуска и параметрами, описывающими экономику субъекта Федерации, представляется в виде:

P = f(D; I; F; Cir).

Динамика объема производства определяется состоянием названных четырех параметров, причем **D**, **F** и **Cir** определяют спросовые ограничения в текущем периоде, а производственные инвестиции **I** с одной стороны являются важным компонентом совокупного спроса, с другой - с ними связано действие экономического мультипликатора[61]. В этой связи валовые инвестиции в регион определяют будущее состояние выпуска в большей степени, чем объясняют текущий спад.

Мир реальной экономической действительности - это мир ограничений, но не все из них могут быть подвергнуты формализации и количественному измерению[62]. Так параметр **Cir**, характеризующий благоприятствование экономического регулирования росту выпуска, невозможно формализовать или количественно определить. Частично он может быть охарактеризован уровнем налогового давления на экономику[63], состоянием институциональной инфраструктуры и нормативно-правовой базы региональной политики[64] (далекими от совершенства), уровнем развития “телефонного права” и т.п.

Инвестиционная активность или объем текущих и планируемых инвестиций включает как внутренние, так и внешние для региона капитальные вложения:

---

[59]Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. Санкт-Петербург: Изд.Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 1992. с. 19.

[60]Минакир П.А. Реформирование и кризис экономики Дальнего Востока. Доклад на заседании Президиума ДВО РАН. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1995. 31 с.; Экономика Дальнего Востока: переходный период. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1995. с.19-29; Минакир П.А. Экономическая реформа: опыт параметрического анализа// Экономика Дальнего Востока в условиях реформы. Материалы международной научной конференции. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1995. с. 7-15.

[61]Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье/ Бандман М.К., Ионова В.Д., Малов В.Ю. и др. Новосибирск: ВО Наука. 1992. с. 290.

[62]Вишнев С.М. Экономические параметры. М.: Наука. 1968. с.169.

[63]Экономика Дальнего Востока: переходный период. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1995. с. 21.

[64]Гранберг А.Г. Региональная политика в программах экономических реформ// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск: ИЭиОПП. 1995. с. 48.

$\mathbf{I = I_{cs} + I_{cl} + I_{fg} + I_{rg} + I_{for}}$

Поток внешних инвестиций ($\mathbf{I_{for}}$) определяется не столько наличием инвестиционных льгот в регионе, сколько состоянием экономической перспективы и стабильностью гарантированного федеральным правительством инвестиционного

Табл. 2.2.1.

Параметры, описывающие экономику субъекта Федерации

Наименование параметра	Обозначение
Объем производства (выпуск товаров и услуг)	$\mathbf{P}$
Объем совокупного платежеспособного спроса (продаж)	$\mathbf{D}$
Объем спроса со стороны внутренних агентов региональной экономики	$\mathbf{D_r}$
Объем спроса со стороны местного правительства	$\mathbf{D_{rg}}$
Объем спроса со стороны федерального правительства	$\mathbf{D_{fg}}$
Валовой объем инвестиций из всех источников	$\mathbf{I}$
Коммерческие инвестиции за счет собственных накоплений (реинвестирование доходов)	$\mathbf{I_{cs}}$
Коммерческие инвестиции за счет заемных средств	$\mathbf{I_{cl}}$
Инвестиции местного правительства	$\mathbf{I_{rg}}$
Инвестиции федерального правительства	$\mathbf{I_{fg}}$
Инвестиции со стороны внешней экономической среды	$\mathbf{I_{for}}$
Объем вывоза товаров и услуг из региона (включая экспорт)	$\mathbf{E}$
Объем ввоза товаров и услуг в регион (включая импорт)	$\mathbf{Imp}$
Финансовое положение предприятий (прибыль и совокупная просроченная задолженность)	$\mathbf{F}$
Параметр инфляции потребительского рынка, измеряемый темпом роста розничных цен	$\mathbf{Pr_{ret}}$
Параметр инфляции издержек производства, измеряемый темпом роста оптовых цен	$\mathbf{Pr_{whl}}$
Уровень цен на продукцию энергетики и топливной промышленности	$\mathbf{Pr_e}$
Уровень транспортных тарифов	$\mathbf{Pr_t}$
Уровень издержек производства	$\mathbf{C}$
Уровень заработной платы	$\mathbf{W}$
Доходы населения	$\mathbf{In_p}$
Доходы местного бюджета	$\mathbf{Rev_b}$
Расходы местного бюджета	$\mathbf{Ex_b}$
Взаимоотношения с федеральным бюджетом	$\mathbf{Sub}$
Уровень налогообложения	$\mathbf{T}$
Величина сбережений населения	$\mathbf{Sv}$
Величина ссудного процента	$\mathbf{S}$
Степень благоприятствования экономическому росту	$\mathbf{Cir}$

климата. Высокий уровень рискованности капиталовложений в российскую экономику вынуждает внешних инвесторов использовать варианты с небольшими и быстро окупаемыми инвестициями.

Внутренние инвестиции ограничены как неблагоприятным инвестиционным климатом, так и отсутствием источников финансирования капитальных вложений.

Федеральное бюджетное финансирование (**I_{fg}**) инвестиционных проектов, ранее выступавшее основным источником осуществления размещения производительных сил, с 1993 года практически полностью прекратилось в связи с дефицитностью бюджета, и в ближайшей перспективе в этом качестве вряд ли восстановит свои функции. Акционирование и приватизация значительно сократили поддержку государством предприятий, которые в значительной степени искусственно сдерживали спад производства.

Роль местных бюджетов в финансировании инвестиционных проектов в современных условиях также не следует преувеличивать.

Объем капитальных вложений, направляемых в региональную экономику местной властью, ограничен статьями доходов и расходов местного бюджета:

$I_{rg} = f(Rev_b; Ex_b)$

За последние годы поступление доходов в бюджеты территорий (**Rev_b**) постоянно отставало от намерений и тем более от потребностей территории в связи с общим угнетением экономической активности в регионе, развернувшимся финансово-платежным кризисом (**F**) и уклонением агентов рынка от уплаты неразумно высоких и крайне агрессивных по отношению к хозяйствующим субъектам налогов:

$Rev_b = f(F; T; Sub)$

Игнорирование федеральным бюджетом этих обстоятельств, его увлеченность бюджетной экономией, заставили администрации территорий встать на путь наращивания регионального налогового бремени на экономику (**T**). Территории стали соревноваться в изобретении новых видов налогов (на образование, на содержание милиции, на подготовку к зиме, на содержание жилищного фонда и пр.). Естественно, это привело к усиленным поискам агентами рынка путей уклонения от налогов. Ответом стало не просто ужесточение действий налоговых органов, но приобретение этими действиями характера государственного финансового терроризма, когда целью становится не просто сбор определенных законом налогов, но безрассудное изъятие в форме штрафов и обложения укрытых доходов практически наиболее здорового и дееспособного капитала[65].

Современное состояние параметра **T** диктует насущную необходимость пересмотра государственной налоговой политики с целью создания возможностей перспективного экономического роста. При этом субъекты Федерации, стремясь увеличить доходную часть бюджетов, заинтересованы в совершенствовании экономического механизма, разграничивающего отношения собственности и использование доходов от собственности. Как отмечает А.Г.Гранберг, должны быть “определены четкие рамки, правовой статус и экономический механизм использования природных ресурсов”[66].

Для перманентно дефицитных бюджетов дальневосточных субъектов Федерации особое значение имеет формирование отношений с федеральным бюджетом (**Sub**). Низкий уровень деловой активности в регионах и хроническая дефицитность

---

[65] Подробнее см. Дальний Восток России: экономическое обозрение. Хабаровск: РИОТИП. 1995. с.332-340.

[66] Гранберг А.Г. Региональная политика в программах экономических реформ// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск: ИЭиОПП. 1995. с. 35.

федерального бюджета позволяют предположить, что взаимоотношения с федеральным бюджетом останутся важным, хотя и сложным фактором региональной экономической динамики. В условиях дефицита федерального бюджета и развития кризиса неплатежей, субъекты Федерации стремятся застраховаться, пытаясь лоббировать распределение трансфертов или, в процессе заключения договора с федеральным правительством, "выговорить" право в случае несвоевременного или неполного финансирования федеральных программ, обеспечивать их выполнение за счет использования средств федерального бюджета на условиях взаимозачета. Подробнее проблемы налоговых и бюджетных взаимоотношений центра и субъекта Федерации, столь важные для депрессивного района, будут рассмотрены в части 2.3.

В современных условиях практически полностью потерял свое значение и такой традиционный источник инвестиционных ресурсов как свободные средства, аккумулированные предприятиями:

$\mathbf{I_{cs} = f(F; T; Cir)}$

Во-первых, тактика ликвидации "денежного навеса", проводившаяся правительством Российской Федерации в 1992-1993 гг., катастрофически обесценила имевшиеся у предприятий амортизационные фонды, фонды развития производства и другие средства, находящиеся на счетах.

Во-вторых, новые поступления в названные фонды в условиях инфляции обесцениваются раньше, чем успевают материализоваться в инвестициях[67].

В третьих, уже упоминавшаяся тактика налогового пресса (**T**) продолжается, что изымает средства у наиболее дееспособного капитала в форме дополнительно вводимых местных налогов и штрафов за укрытие доходов.

В условиях инфляционного пресса ($\mathbf{Pr_{whl}}$) не повышается значение коммерческих инвестиций, осуществляемых за счет ссудного капитала:

$\mathbf{I_{cl} = f(Pr_{whl}; Sv; Sir)}$

Рентабельность производственных вложений все еще проигрывает в сравнении с рентабельностью финансовых и торговых операций, остающейся критерием определения эффективности кредитных операций.

Рост склонности населения к сбережениям (**Sv**) может быть объяснен действием ряда параметров:

$\mathbf{Sv(t) = f(In_p(t\text{-}1); S(t); Pr_{ret}(t+1); Sir)}$,

где индекс **t** относится к параметру, означающему время.

Проблема заключается в том, что непосредственного механизма превращения сбережений населения в производительные инвестиции не существует. Связь эта опосредована различными финансовыми институтами, а параметр (**Sir**), параметр благоприятствования экономического регулирования, является сильным барьером не только для финансовых институтов, но и для населения. Последнее не верит в стабильность и честность государственной политики, а потому ориентируется на свои инфляционные ожидания $\mathbf{Pr_{ret}(t+1)}$ и не торопится принимать участие своими сбережениями в программах долгосрочного инвестирования. В результате рост сбережений не ведет к оздоровлению инвестиционной ситуации[68].

---

[67]Экономическая реформа на Дальнем Востоке: результаты, проблемы, концепция развития. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1993. С. 50-55.

[68]Минакир П.А. Реформирование и кризис экономики Дальнего Востока. Доклад на заседании Президиума ДВО РАН. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1995. с. 27.

Спросовые ограничения или совокупный региональный спрос, выступают самостоятельным параметром, влияющим на объем регионального производства:

$\mathbf{D = D_r + D_{rg} + D_{fg} + E - Imp.}$

Собственно внутрирегиональный спрос главным образом формируют параметры $\mathbf{D_r}$, $\mathbf{D_{rg}}$ и $\mathbf{D_{fg}}$.

Параметры **E** и **Imp** характеризуют объемы межрегиональных связей, включая объемы экспортных и импортных поставок.

Внутрирегиональный спрос, формируемый населением и предприятиями региона ($\mathbf{D_r}$), определяется группой из четырех значимых параметров - уровня доходов населения ($\mathbf{In_p}$), финансового состояния предприятий региона (**F**), уровня потребительской инфляции ($\mathbf{Pr_{ret}}$) и инфляции издержек ($\mathbf{Pr_{whl}}$):

$\mathbf{D_r = f(In_p ; Pr_{ret}; F; Pr_{whl})}$

Для дальневосточных субъектов Федерации инфляция издержек ($\mathbf{Pr_{whl}}$) имеет глубокие корни. Ее объективные предпосылки лежат в структуре энергобаланса (более 80% электроэнергии в районе производится на тепловых станциях с высокой себестоимостью, до 20% угля и 90% углеводородного сырья завозятся в регион), а также объясняются влиянием географического фактора (среднее экономическое расстояние завоза энергоносителей в условиях реформы не изменилось, а более высокие издержки на воспроизводство населения формируют высокий уровень заработной платы).

Названные элементы издержек формируют завышенный уровень издержек на дальневосточную продукцию и определяют повышенный уровень оптовых цен на конечную продукцию:

$\mathbf{Pr_{whl} = f(C) = f(W; Pr_t; Pr_e).}$

Удорожание издержек, как было отмечено, является объективным процессом, и в дореформенное время удорожание издержек в той или иной мере покрывалось из государственного бюджета. Реформа изменила механизм покрытия этих удорожаний, целиком переложив компенсацию повышенных затрат на производителей. Как следствие, конкурентоспособность продукции снизилась, отрезав региональных производителей от внутрироссийского рынка.

Внутрирегиональный спрос со стороны федерального ($\mathbf{D_{fg}}$) и местного ($\mathbf{D_{rg}}$) правительства в настоящее время достаточно слаб, чтобы поддержать региональных производителей. Более того, параметр $\mathbf{D_{fg}}$ оказывает прямое угнетающее воздействие на региональную экономическую активность, в силу наращивания совокупной задолженности федерального правительства. Параметр спроса $\mathbf{D_{rg}}$ в настоящее время ограничен возможностями регионального бюджета. Для повышения эффективности спросовых ограничений, администрациям субъектов Федерации, хозяйство которых охвачено депрессией, целесообразно сконцентрировать усилия на выделении приоритетных точек роста в инфраструктурных и социально значимых отраслях региональной экономики.

Для открытой региональной экономики трудно переоценить значение параметров совокупного спроса экспорта (**E**) и импорта (**Imp**). Возможность наращивания экспорта при существующей структуре производства и экспорта, а также при современном состоянии интеграции региона в систему стран АТР, практически исчерпаны. Увеличение объемов экспорта продукции до настоящего времени происходило в основном в порядке замещения сокращающегося внутреннего спроса. Однако емкость международных рынков для дальневосточной продукции ограничена. Для расширения присутствия региона на рынке АТР, необходимы серьезные структурные и ассортиментные сдвиги в самом региональном производстве, изменение

технологических условий, что предполагает коренное изменение инвестиционной обстановке в стране и в регионе[69].

Одним из наиболее мощных факторов формирования спросовых ограничений при сложившемся уровне и динамике цен выступает уровень и динамика просроченной задолженности (**F**). Неплатежи (квазиплатежные средства) представляют собой отложенный спрос, до определенного момента компенсируя отсутствие официальных платежных средств и доступных ссудных источников.

В гораздо большей степени неплатежеспособность в российской промышленности отражается на дальневосточных производителях в связи с неплатежеспособностью потенциальных покупателей за пределами региона. При этом, в условиях перманентной неплатежеспособности в других регионах, конкурентоспособность дальневосточных производителей дополнительно снижается в связи с более высоким уровнем цен на продукцию.

Относительно размеров задолженности неоднократно отмечалось, что они в значительной степени регулируются общероссийскими ценовыми пропорциями[70].

В результате анализа можно сформулировать систему параметров активного воздействия, в основном определяющих движение региональной экономической системы.

Параметры активного воздействия, лежащие на стороне федерального центра:
- объем трансфертов (**Sub**);
- формирование инвестиционного климата (институциональные моменты) (**Sir**);
- налоговая политика (**T**);
- процентная ставка (**S**);
- спрос федерального бюджета ($\mathbf{D_{fg}}$);
- государственное бюджетное инвестирование ($\mathbf{I_{fg}}$);
- уровень инфляции ($\mathbf{Pr_{whl}}$);
- неплатежи (**F**).

Параметры активного воздействия, лежащие на стороне органов государственной власти субъекта Федерации:
- спрос регионального бюджета ($\mathbf{D_{rg}}$);
- бюджетное инвестирование ($\mathbf{I_{rg}}$);
- рационализация налогового давления (**T**);
- стимулирование отраслей экспортной ориентации (**E**).

Выполненный анализ показывает, что параметры активного воздействия на процесс регионального развития, находящиеся на стороне субъекта Федерации, в значительной степени зависят от целевых установок и их значений, задаваемых параметрами федерального уровня, то есть являются параметрами двойного подчинения. В значительной мере состояние хозяйственной системы депрессивного района зависит от величины налогового пресса (налоговой политики, формируемой федеральным центром), а также размеров трансфертов федерального бюджета на территории.

Взаимоотношения федерального центра и депрессивного района необычайно важны для последнего. Внешние финансовые вливания в значительной мере позволяют депрессивным районам сохранять жизнеспособность и поддерживать стандарты

---

[69]Экономика Дальнего Востока: переходный период. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1995. с. 25.

[70]Леонов С.Н. Неплатежи. Поиск путей решения проблемы. Материалы второй международной научной конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск. Дальнаука. 1995; Леонов С.Н. Финансово-экономические аспекты кризиса неплатежей. Вестник ДВО РАН. 1995. N 5; Экономика Дальнего Востока: реформа и кризис. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1994. с. 134-137.

жизненного уровня проживающего населения. Для количественной проверки данного положения целесообразно проанализировать проблемы межбюджетных взаимоотношений "центр - субъект Федерации".

2.3. Финансовые взаимоотношения депрессивного региона и федерального центра

Взаимоотношения федерального центра и депрессивного региона необычайно важны для последнего, поскольку именно депрессивные регионы выступают главными реципиентами финансовой федеральной помощи. Именно внешнее финансовое вливание позволяет в значительной мере депрессивным районам сохранять жизнеспособность.

Экономический механизм российского федерализма, так же как и все атрибуты этой формы государственности, находится в настоящее время в стадии становления. Существует значительное число противоречий в бюджетно-финансовых взаимоотношениях между федеральным правительством и субъектами Федерации. До настоящего времени не распределены права между центром и субъектами РФ в области формирования доходной и расходной частей их бюджетов; не установлен порядок перераспределения доходов между бюджетами различных уровней в пользу бюджетов субъектов Федерации при сокращении централизованного бюджетного финансирования; четко не разграничены полномочия федерального и регионального уровней власти в области налоговой политики (вопросы введения региональных и местных налогов и уровня их ставок).

2.3.1. Сущность бюджетного федерализма

Понятие "бюджетный федерализм" (или "бюджетно-налоговый федерализм") не имеет однозначного толкования, являясь новым понятием для России переходного периода. Оно получило распространение среди российских исследователей в результате опубликования результатов работы, выполненной в 1992 году в России миссией Мирового Банка[71].

В настоящее время предпринимаются попытки законодательного и нормативного закрепления рассматриваемого понятия. В проекте "Бюджетного кодекса" (ст. 19) указывается, что "бюджетный федерализм - отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территориях субъектов российской Федерации и входящих в них муниципальных образований".

Таким образом, главным в экономическом механизме формирующегося российского федерализма является поиск баланса федеральных и региональных социально-экономических интересов. Это предполагает обеспечение каждого уровня власти достаточно стабильными материальными и в первую очередь финансовыми ресурсами.

Формирующаяся российская система бюджетного федерализма в настоящее время охватывает (см. схему 2.3.1.):

---

[71]См. "Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма" под редакцией К.Валлих. М.: Известия, 1993, 207 с.

- межбюджетные потоки между федеральным бюджетом и бюджетами 89 субъектов Федерации;

- налоговый федерализм, как систему федеральных, региональных и местных налогов;

- блок финансовых трансфертов (Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации);

- блок дотаций, целевой помощи и взаиморасчетов.

Теоретически механизм межбюджетных отношений, возникающий внутри субъекта Федерации, не может быть отнесен к специфическим отношениям бюджетного федерализма. Причин этому две. Во-первых, местные органы не являются субъектами федеративных отношений, а во-вторых, в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Наиболее острым вопросом в бюджетно-финансовом процессе на современном этапе развития России являются межуровневые отношения по вертикали бюджетной системы.

Зачастую проблему совершенствования по вертикали межбюджетных отношений пытаются свести к улучшению практики формирования и распределения средств федерального бюджета в целях оказания финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации. При этом обсуждение проблемы концентрируется на выявлении достоинств и недостатков действующего порядка формирования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) и методики его распределения между субъектами Федерации (с целью формирования трансфертов).

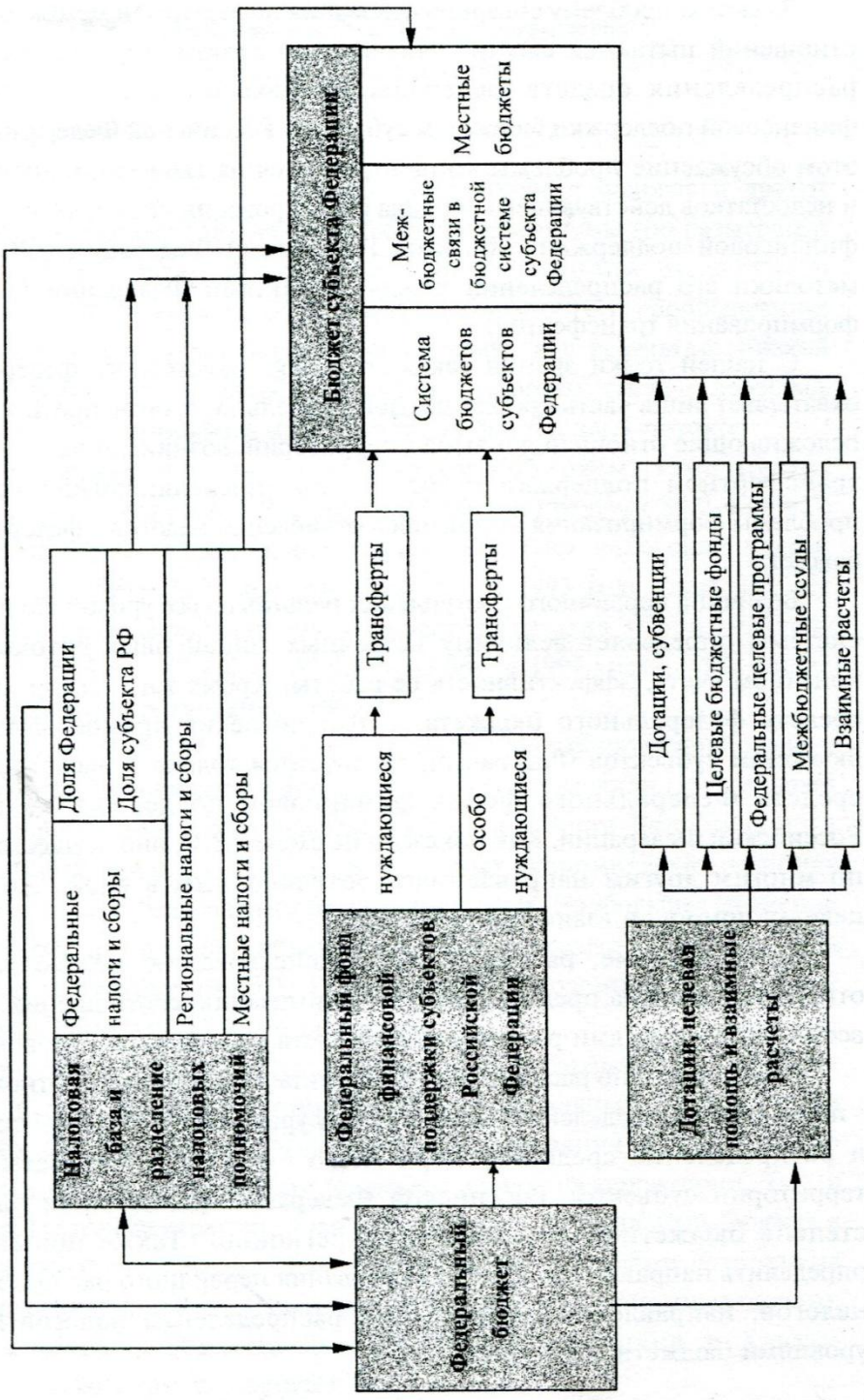
С нашей точки зрения такая трактовка бюджетного федерализма охватывает лишь часть проблемы. Действительно, особые противоречия, осложняющие отношения центра и территорий, возникают по механизму трансфертной поддержки регионов, но определяющими являются проблемы формирования нормативов отчисления налогов в федеральный бюджет.

Величина первичного поступления налогов во все уровни бюджетной системы определяет величину встречных финансовых потоков и, в конечном счете, эффективность ее работы. Кроме того, распределение средств федерального бюджета, в том числе их прямое выделение бюджетам субъектов Федерации, не сводится только к распределению средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Как показано на схеме 2.3.1., оно осуществляется по многим другим направлениям, объединенным в блок "Дотации, целевая помощь и взаимные расчеты".

Как следствие, работа по совершенствованию межбюджетных отношений должна предусматривать оптимизацию соотношений между всеми направлениями расходования средств федерального уровня.

Более подробно рассмотрим оба аспекта межбюджетных отношений - первичное распределение налогов между уровнями бюджетной системы и распределение средств федерального бюджета, передаваемых на территории субъектов Российской Федерации (попытаемся оценить степень бюджетной независимости регионов). Также попытаемся определить направления совершенствования первичного распределения налогов, направления оптимизации распределения налогов между уровнями бюджетной системы.

Схема 2. 3.1. Система бюджетного федерализма Российской Федерации.



2.3.2. Особенности динамики и структуры налоговых поступлений

Сложившаяся в стране система распределения налогов и других обязательных платежей по уровням бюджетной системы (по размерам и структуре) не в полной мере отвечает принципам бюджетного федерализма. В частности, отсутствует стабильность в распределении налогов между уровнями бюджетной системы, а в результате низкой самодостаточности региональных бюджетно-налоговых систем сложилась чрезмерно широкая область межбюджетных финансовых потоков.

В последние 4 года доля изъятия собираемых на местах государственных налогов в России колебалась в пределах 35,2-43,6%, с определенной тенденцией к росту удельного веса налоговой массы, концентрируемой в федеральном бюджете. В 1993 году удельный вес поступивших в федеральный бюджет налогов составил 37%, в 1994 году - 35,2%, в 1995 г. - 42,9%, в 1996 г. - 43,6%, в 1997 году - 42% общей массы налоговых поступлений (табл.2.3.1.).

За период 1995-1997 гг. в число экономических районов с наибольшим приростом доли отчислений в федеральный бюджет входили Центральный регион (увеличение доли отчислений на 7,3 п.п.), Волго-Вятский (2 п.п.) и Поволжский (2,4 п.п.) регионы. В остальных экономических регионах доля отчислений в федеральный бюджет снижалась. Наибольшее снижение федеральной доли в общем объеме налоговых поступлений наблюдалось в Северном регионе (9п.п.), Центрально-Черноземном (7,6 п.п.) и Восточно-Сибирском (7,5 п.п.) регионах.

При этом, однако, не прослеживается закономерности в причинах снижения доли налоговых отчислений в федеральный бюджет среди субъектов Федерации, вне зависимости от состояния хозяйственного комплекса или остроты экономического кризиса на территории. Так, в число субъектов Федерации, доля отчислений в федеральный бюджет в которых снизилась, входят как в значительной степени затронутые экономическим кризисом (Чукотский и Корякский автономные округа), так и некоторые регионы-доноры (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономный округа).

Вышеотмеченная особенность позволяет высказать предположение, что важным фактором, влияющим на долю налоговых отчислений в федеральный бюджет, является не столько уровень депрессивности хозяйства того или иного региона, сколько сам **статус региона.**

Так на протяжении 1995-1997 гг. наиболее низкие показатели налоговых отчислений в федеральный бюджет среди дальневосточных регионов были у Еврейской автономной области, Чукотского и Корякского автономных округов. Республика Саха, бюджетные отношения которой с Россией регулируются специальными соглашениями, также имеет низкую долю налоговых отчислений (табл.2.3.1).

Следует отметить, что республика Саха (Якутия) вместе с республиками Татарстан и Башкортостан, относится к числу регионов, декларировавшим свою бюджетную самостоятельность в наиболее жесткой форме, прекратив в течении некоторого времени почти полностью отчислять налоги в федеральный бюджет.

В настоящее время республика Саха приняла на себя осуществление ряда категорий федеральных бюджетных расходов на своей территории в обмен на право оставлять в своем распоряжении более высокую долю налоговых поступлений.

Таблица 2.3.1.

Федеральная доля в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации в 1995-1997 гг.

	1995	1996	1997
Российская Федерация	42,9	43,6	42,0
Северный регион	36,4	33,4	27,4
Северо-Западный регион	42,4	43,2	38,8
Центральный регион	45,0	52,7	52,3
Волго-Вятский регион	42,0	45,6	44,0
Центрально-Черноземный регион	39,0	35,7	31,4
Поволжский регион	37,6	36,3	40,0
Северо-Кавказский регион	39,7	40,5	35,6
Уральский регион	38,6	36,6	36,5
Западно-Сибирский регион	46,1	46,3	38,9
Восточно-Сибирский регион	33,4	33,6	25,9
Дальневосточный регион	32,2	33,4	30,2
В том числе:			
Приморский край	38,4	34,5	34,9
Хабаровский край	36,0	39,6	38,7
Еврейская автономная область	23,6	27,5	22,4
Амурская область	32,8	39,6	22,0
Камчатская область	25,7	27,2	28,5
Корякский АО	32,3	24,8	22,5
Магаданская область	32,4	29,1	19,3
Чукотский АО	31,1	21,3	27,5
Сахалинская область	28,8	30,7	39,5
Республика Саха (Якутия)	23,6	28,3	25,8

Источник: рассчитано по Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып. 2, М.: Российско-Европейский центр экономической политики. с.249-255; Социально-экономическое положение России. 1998 год. М. Государственный комитет Российской Федерации по статистике. 1998, с. 153-159.

Сравнивая российские показатели распределения государственных налогов и платежей между бюджетами двух уровней с опытом функционирования бюджетной системы в зарубежных странах с федеральным устройством, следует отметить, что это достаточно **умеренная степень централизации**. Например, в ФРГ в 1994 году 53,3% налоговых поступлений было направлено в федеральный бюджет, а в бюджеты земель и общин - 46,7%[72]; в США и Канаде власти на уровне штатов получают соответственно 45 и 50% всех налоговых поступлений (хотя существует и пример Австралии, где эта цифра не превышает 20%)[73].

В структуре доходов консолидированного бюджета Российской Федерации следует обратить внимание на два момента: за последние годы удельный вес налоговых

[72] Налоговые системы зарубежных стран. М.: Закон и право. 1997, с.52.

[73] Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып.2, М.: Российско-Европейский центр экономической политики. с.39.

доходов в доходах консолидированного бюджета оставался удивительно стабильным (83,4% - в 1995г., 84,7% - в 1996г. и 83,7% - в 1997 г., соответственно); на фоне общей стабильности удельного веса налоговых доходов происходило заметное уменьшение доли налогов, связанных с наращиванием (уменьшением) производительной деятельности (табл.2.3.2).

Суммарный удельный вес трех основных налогов (НДС, налога на прибыль и подоходного налога) уменьшился в доходах бюджета за 3 года с 57,2% до 50,5%, что в основном произошло за счет уменьшения поступлений по налогу на прибыль.

Доля налога на прибыль в доходах консолидированного бюджета за указанный период уменьшилась в 1,8 раза (с 26,9% в 1995 г. до 15,2% в 1997 г.). Основной причиной этого явилось уменьшение налогооблагаемой базы в связи со снижением производства в реальном секторе и постепенным ухудшением финансового положения предприятий и организаций.

Устойчиво высокой оставалась в суммарных доходах консолидированного бюджета доля НДС. Хотя уменьшение ставки НДС и повлияло в сторону снижения поступлений по налогу, тем не менее к 1996 г. эта доля поднялась до четверти доходной базы бюджета и составила 25,8%. По итогам 11 месяцев 1997г. поступления от НДС формировали 24,1% доходов консолидированного бюджета. Особенно повысилась значимость НДС для совокупных внутренних доходов федерального бюджета. За три последних года его доля в этих доходах возросла на 4,6% и превысила в 1997 г. 35,5%.

Удельный вес подоходного налога в суммарных доходах консолидированного бюджета за рассматриваемый период вырос на 2,8 пункта - до 11,2%.

Все остальные изменения происходили за счет роста налогов, которые прямо не связаны с масштабами производительной деятельности. В значительной мере этот рост был вызван увеличением налоговых ставок.

Таким образом, за три прошедшие года уменьшение общей величины налоговых поступлений в доходах консолидированного бюджета в основном следовало за уменьшением масштаба производительной деятельности в стране, фиксируемой в показателе валового внутреннего продукта.

Структура налоговых поступлений в разрезе территорий также имеет свои географические особенности. Это проявляется в доминировании разных налогов в доходах бюджетов разных регионов.

С целью анализа географических особенностей структуры налоговых поступлений мы попытались выполнить классификацию регионов, субъектов Федерации, по удельному весу основных налогов в доходах их бюджетов. Регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры по данному показателю представлены в таблице 2.3.3.

Следует отметить доминирующую роль ***налога на добавленную стоимость*** в регионах с высокой концентрацией перерабатывающей промышленности по сравнению с регионами, имеющими сырьевую специализацию и первичную переработку сырья. Самые высокие доли НДС в общей величине доходов бюджетов в республике Татарстан (14,8%), Ярославской (14%), Самарской (11,5%) областях, городах Санкт-Петербурге (13,2%) и Москве (9,9%) (при 8,1% в среднем по России). Самые низкие доли НДС - в Корякском (0,5%), Агинском (0,7%) и Усть-Ордынском (1%) Бурятских автономных округах, Эвенкийском АО (0,9%), республиках Дагестан (1%) и Ингушетия (1,1%).

Таблица 2.3.2.

Структура доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (%)

	1995			1996			1997*)		
	Консолидированный бюджет	в том числе бюджеты:		Консолидированный бюджет	в том числе бюджеты:		Консолидированный бюджет	в том числе бюджеты:	
		федеральный	территорий		федеральный	территорий		федеральный	территорий
Доходы -всего, трлн. руб./%	437/100	232/100	241/100	559/100	282/100	323/100	567/100	262/100	305/100
в том числе									
налоговые доходы	83,4	75,5	78,4	84,7	77,6	78,9	83,7	75,7	90,6
из них									
налог на прибыль	26,9	17,9	31,6	17,3	11,5	19,9	15,2	10,4	19,3
подоходный налог с физических лиц	8,4	1,4	13,8	10,1	1,8	15,9	11,2	0,6	20,3
налог на добавленную стоимость	21,9	30,9	9,9	25,8	36,1	13,0	24,1	35,5	14,3
акцизы	5,5	7,5	2,7	9,6	16,1	2,5	9,2	15,9	3,4
платежи за использование природных ресурсов	2,8	1,3	3,9	3,8	1,5	5,2	...	...	...
неналоговые доходы	12,2	17,9	4,9	10,2	15,0	4,6	8,3	11,6	5,5

*) - данные за январь-ноябрь 1997 г.

Источник: рассчитано по Российский статистический ежегодник. 1997 год. М. 1997, 748 с.; Социально-экономическое положение России. 1997 год. М. Государственный комитет Российской Федерации по статистике. 1997, 420 с.

Это означает что любое повышение ставок НДС в первую очередь увеличит налоговую нагрузку для регионов с перерабатывающей промышленностью, которые и без того находятся в тяжелом финансовом положении. Нельзя не учитывать и тот факт, что большая часть НДС (порядка 70%) направляется в федеральный бюджет. Поэтому заинтересованность в этом налоге региональных властей ниже, чем федеральных.

Таблица 2.3.3.
Регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры по удельному весу основных налогов в структуре доходов региональных бюджетов.

Налог на добавленную стоимость		**Налог на прибыль**		**Подоходный налог**	
		Среднероссийские данные			
	8,1		**25,7**		**11,3**
		Регионы-лидеры:			
Республика Татарстан	14,8	Липецкая область	45,1	Республика Хакасия	16,3
Ярославская область	14,0	г. Москва	41,8	г. Санкт-Петербург	15,8
г.Санкт-Петербург	13,2	г.Санкт-Петербург	36,6	Ханты-Мансийский АО	15,3
Самарская область	11,5	Вологодская область	34,1	Мурманская область	15,1
Ульяновская область	10,3	Ярославская область	33,8	Ямало-Ненецкий АО	14,7
Ростовская область	10,2	Республика Хакасия	33,1	Самарская область	14,4
г. Москва	9,9	Самарская область	32,0	Республика Карелия	14,4
		Регионы-аутсайдеры			
Республика Ингушетия	1,1	Республика Алтай	3,7	Агинский Бурятский АО	5,3
Республика Дагестан	1,0	Республика Тыва	2,8	Усть-Ордынский Бурятский АО	5,0
Усть-Ордынский Бурятский АО	1,0	Корякский АО	2,7	Амурская область	4,5
Эвенкийский АО	0,9	Эвенкийский АО	2,2	Корякский АО	4,3
Агинский Бурятский АО	0,7	Республика Дагестан	2,0	Республика Ингушетия	3,0
Корякский АО	0,5	Республика Ингушетия	1,8	Республика Дагестан	2,5

Источник: составлено по Регионы России. Информационно-статистический сборник. Т.2. М., 1997. С.79-81.

В группе регионов-лидеров по доле ***налога на прибыль*** в сумме доходов бюджетов, кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга, находятся Вологодская, Ярославская, Липецкая, Самарская области (от 45,1% до 32% при средней по России - 25,7%). Практически все из названных регионов являются в сфере экономики и финансов относительно благополучными.

Среди регионов-аутсайдеров по доле налога на прибыль картина иная. В их число вошли весьма разные регионы. Здесь соседствуют, например, республики Тыва и Алтай (2,8% и 3,7%), Эвенкийский и Корякский АО (2,2% и 2,7%). Наличие в составе группы и регионов-середняков и регионов-реципиентов говорит о том, что естественное экономическое соотношение, когда более богатые регионы имеют более значительные поступления от налога на прибыль, не является повсеместным.

То обстоятельство, что в ряде регионов, столь разных по своему вкладу в налоговый потенциал страны, налог на прибыль практически сведен к числу мало значимых, по крайней мере симптоматично. Этот факт говорит о необходимости внесения определенных корректировок в хозяйственную жизнь страны и в систему налогообложения.

Распределение территорий ***по подоходному налогу*** также имеет свои особенности. Наибольший удельный вес подоходного налога в общем объеме доходов бюджетов приходится на северные территории России: Мурманская область (15,1%), Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО (15,3% и 14,7%, соответственно) и др.

Вместе с тем, с северными регионами соседствуют регионы, относимые по всем параметрам к "отстающим", например, - республика Хакасия (16,3%). Наименьший удельный вес подоходного налога имеют республики Ингушетия (3%) и Дагестан (2,5%), Корякский АО (4,3%) и Амурская область (4,5%). При этом средняя доля подоходного налога по регионам России составляла в 1995 году 11,3%.

Состав регионов в приведенных группах весьма разнообразен. Однако следует отметить одну закономерность - разрыв в показателях между лидерами и аутсайдерами в группе регионов по подоходному налогу намного меньше (в 3 раза), чем по НДС и налогу на прибыль (в 15 и 20 раз, соответственно).

Более равномерный характер распределения подоходного налога говорит о заинтересованности в росте денежных доходов населения и улучшении собираемости подоходного налога для всех регионов, как регионов-доноров, так и регионов-аутсайдеров.

Приведенные региональные особенности в структуре налоговых поступлений настолько характерны, что должны в обязательном порядке учитываться при изменениях системы и ставок налогов. Изменения в их структуре и динамике прямо, но по разному скажутся на бюджетной обеспеченности конкретных регионов.

2.3.3. Степень бюджетной независимости регионов.

С целью сглаживания неравенства между субъектами Федерации в бюджетах на 1996-1999 годы был сохранен такой орган, как Федеральный фонд финансовой поддержки регионов. В этот фонд направляется 15% (в 1998 году - 14%) налоговых поступлений в федеральный бюджет, которые затем распределяются между двумя категориями регионов - "нуждающимися" и "особо нуждающимися" в финансовых трансфертах.

К первой группе относятся субъекты Российской Федерации, в которых прогнозируемый уровень бюджетных доходов на душу населения составляет менее 95% среднего по стране. Во вторую группу входят регионы, где прогнозируется превышение бюджетных расходов над доходами.

Согласно бюджета на 1996 год из 89 субъектов Федерации только 14 являлись чистыми регионами-донорами, а остальные 75 относились к числу регионов-реципиентов. В соответствии с законом о бюджете на 1997 год принципы деятельности фонда оставались теми же, что и в 1996 году. Отличие заключалось в том, что все регионы были подразделены на три группы в зависимости от

географического положения и особенностей экономической ситуации[74]. По сравнению с 1996 годом уменьшилось и число регионов-доноров. В 1997 году их было 8: Москва, Республика Башкортостан, Красноярский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Липецкая, Самарская и Свердловская области[75].

В целом объем федеральных трансфертов в регионы (включая трансферты через Федеральный фонд финансовой поддержки регионов) составлял 1,8% ВВП в 1995 г., 2,1% в 1996 г. и 1,5% в 1 полугодии 1997 года[76]. По сравнению с некоторыми развитыми капиталистическими странами это относительно небольшая величина. Так, в конце 1980-х годов аналогичные трансферты составляли в Германии более 4%; в США - более 5%, а в Канаде - около 8%[77].

В период с 1995 года по 1997 год доля федеральных средств в доходах региональных бюджетов сократилась с 14,3% до 12,4% в 1996 году, а в первой половине 1997 года она снизилась до 11,4%[78]. При этом следует отметить, что федеральная финансовая помощь регионам в это же время становилась более прозрачной и предсказуемой. Вместо взаимозачетов, производимых от случая к случаю, трансферты, определяемые по формулам, стали основной формой финансовой поддержки.

Несмотря на относительно небольшую величину финансовых трансфертов, в доходах бюджетов регионов доля трансфертов составляет зачастую очень заметную величину. При этом отношение суммы трансфертов к объему доходов (отражающее **степень бюджетной независимости субъектов Федерации**) составляло в 1996 году в среднем по российским регионам 12,4% (табл.2.3.4.), различаясь от 0% (для регионов-доноров) до 70,9% и 80,7% (для республик Ингушетия и Чечня, соответственно)[79].

[74]В первую группу включены 10 регионов, полностью расположенных в районах Крайнего Севера; эти регионы характеризуются высокими душевыми бюджетными доходами и расходами, а также высокими показателями уровня прожиточного минимума. Во вторую группу включены 20 регионов, частично относящихся к Крайнему Северу. Сюда же вошли Агинский и Усть-Ордынский Бурятские АО и Еврейская автономная область. Третью группу сформировали оставшиеся 59 регионов, не включенные ни в первую, ни во вторую группы.

[75]Республика Татарстан и Нижегородская область, которые в первоначальном проекте бюджета на 1997 год были названы в числе финансовых доноров (см. Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып.1, М.: Российско-Европейский центр экономической политики. 1997) в последнем варианте закона о федеральном бюджете исключены из числа доноров Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

[76]Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып.2, с.40; Вып.3, с.45.

[77]См. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма//Вопросы экономики. 1995. № 8.

[78]Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып.3, М., с.45.

[79]Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып.2, М., с.256-262.

Таблица 2.3.4.

Показатели степени бюджетной независимости регионов Дальнего Востока (по данным 1996 года)

	Трансферты, полученные (млрд. рублей)	Доля полученных трансфертов в доходах местного бюджета регионов (%)
Российская Федерация	**46300**	**12,4**
Дальневосточный регион	**3420**	**14,4**
Приморский край	50,3	1,1
Хабаровский край	399,9	9,5
Еврейская автономная область	158,1	47,7
Амурская область	638,0	26,7
Камчатская область	114,7	8,2
Корякский АО	104,1	39,5
Магаданская область	508,5	24,9
Чукотский АО	311,9	27,7
Сахалинская область	405,8	19,2
Республика Саха (Якутия)	728,7	13,7

Источник: Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып.2, М.: Российско-Европейский центр экономической политики. с.41, 261.

В Дальневосточном регионе степень бюджетной независимости регионов была в 1996 году ниже среднероссийской (табл.2.3.4). Доля полученных трансфертов в доходах консолидированного бюджета Дальневосточного региона превышала российский уровень на 16%.

При этом для дальневосточных субъектов Федерации, подобно другим регионам РФ, важность трансфертов из федерального бюджета была различна.

К числу "самодостаточных" регионов, не относящихся к категории регионов-доноров, в 1996 году принадлежал Приморский край. В новых дальневосточных субъектах Федерации (Чукотский и Корякский АО, Еврейская автономная область) отношение суммы трансфертов к объему доходов местных бюджетов превышало среднероссийский уровень в 2,2-3,9 раза (трансферты составляли 27,7% доходов бюджета в Чукотском АО, 39,5% - в Корякском АО и 47,7% в ЕАО).

Выполненный анализ показывает, что за последние четыре года в формирующемся российском бюджетном федерализме наметились два разнонаправленных финансовых потока:

- повышение уровня концентрации налоговых поступлений в федеральном бюджете;
- уменьшение поступлений из федерального бюджета в территориальные бюджеты по всем направлениям межбюджетных расчетов.

В результате указанных процессов значительно уменьшился размер встречных финансовых потоков между федеральным и территориальными бюджетами. Но этот факт не говорит о том, что сложившееся распределение налоговых полномочий и налоговых поступлений в стране не нуждается в изменении или совершенствовании.

В настоящее время дефицитна большая часть бюджетов субъектов Федерации и бюджетов органов местного самоуправления. В известной степени встречные потоки финансовых средств между бюджетами обусловлены необходимостью восполнять этот дефицит через перераспределение доходов между территориями-донорами и территориями-реципиентами.

Поэтому существует необходимость сформулировать предложения, которые не

только будут оптимизировать межбюджетные потоки в будущем, в более благоприятных экономических условиях, но и помогут разрешению современных бюджетных проблем, что особенно актуально для депрессивных регионов.

В целях оптимизации процесса налогообложения, укрепления финансовых основ местного самоуправления и повышения уровня его самостоятельности, снижения встречных финансовых потоков, необходимо определить федеральным законодательством распределение основных видов налогов в стране по уровням бюджетной системы. Это сделано во многих федеративных государствах. В частности, в Германии распределение основных налогов между тремя уровнями власти закреплено Конституцией.

Попытка внести элементы стабильности и предсказуемости в межбюджетные отношения предпринимались в России за годы реформы неоднократно. В Указе Президента № 2270 от 22 декабря 1993 г. предпринималась попытка установить ставку налога на прибыль, зачисляемую в республиканский и местные бюджеты. В Указе Президента № 685 от 8 мая 1996 г. "Об основных направления налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины" были установлены минимальные нормативы отчислений доходов от налогов в бюджеты трех уровней: федеральный, региональный (субъекта Федерации) и местные. Указ, однако, не дал регионам большей предсказуемости в части источников формирования бюджетов на каждый очередной период. Слишком высока в нем доля зарезервированных (нераспределенных) ресурсов, причем указанные доли будут устанавливаться ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете[80]. Структура распределения налоговых доходов в Российской Федерации между центром и территориями, представлена в табл.2.3.5.

Таблица 2.3.5.

Распределение налоговых доходов в Российской Федерации между центром и территориями, в %

Статьи доходов	1996		Минимальные доли на 1997-1998		Резерв
	Федераль-ный центр	Регионы	Федераль-ный центр	Регионы	
Налог на прибыль предприятий (по ставке)	13	19	10	20	2
Налог на добавленную стоимость	75	25	30	25	45
Акцизы на спирт и ликеро-водочные изделия	50	50	30	35	35
Подоходный налог с физических лиц	10	90	10	35	55
Ресурсные налоги	40*)	60*)	30	35	35
Налог на землю	50	50	10	50	40
Налог на имущество предприятий	-	100	-	80	20
Транспортный налог	-	100	-	50	50
Таможенные пошлины	100	-	н/д	н/д	н/д

*) - по факту распределения в Приморском крае в 1996 году.

Источник: Рудько-Силиванов В.В., Савалей В.В. Финансовые ресурсы региона. Владивосток: Дальнаука. 1997. С.92

[80]Налоги России в нормативных документах. М.: Филинъ. 1997, с. 18.

По нашему мнению, в целях более эффективной организации сбора, соответствующие доходы должны быть переданы на соответствующие уровни власти: акцизы - на федеральный уровень власти, налоги на имущество - на уровень местного самоуправления. Поправки к Закону об укреплении финансовой основы местного самоуправления должны содержать корректировку минимальных отчислений по налогу на прибыль, НДС и подоходному налогу.

Наряду с совершенствованием первичного распределения налогов между уровнями бюджетной системы требует серьезного улучшения действующая практика формирования и учета средств федерального бюджета, передаваемых на территории субъектов РФ по всем направлениям расходов, что важно для обоснованного распределения всех видов финансовой помощи.

Изменение структуры взаиморасчетов позволит сконцентрировать трансферты для реальной помощи депрессивным регионам, как особо нуждающимся. Необходимо прекратить или существенно снизить выделение средств федерального бюджета в "пожарном порядке". Соответствующие направления его расходов должны быть переведены в режим трансфертных, планомерных расчетов.

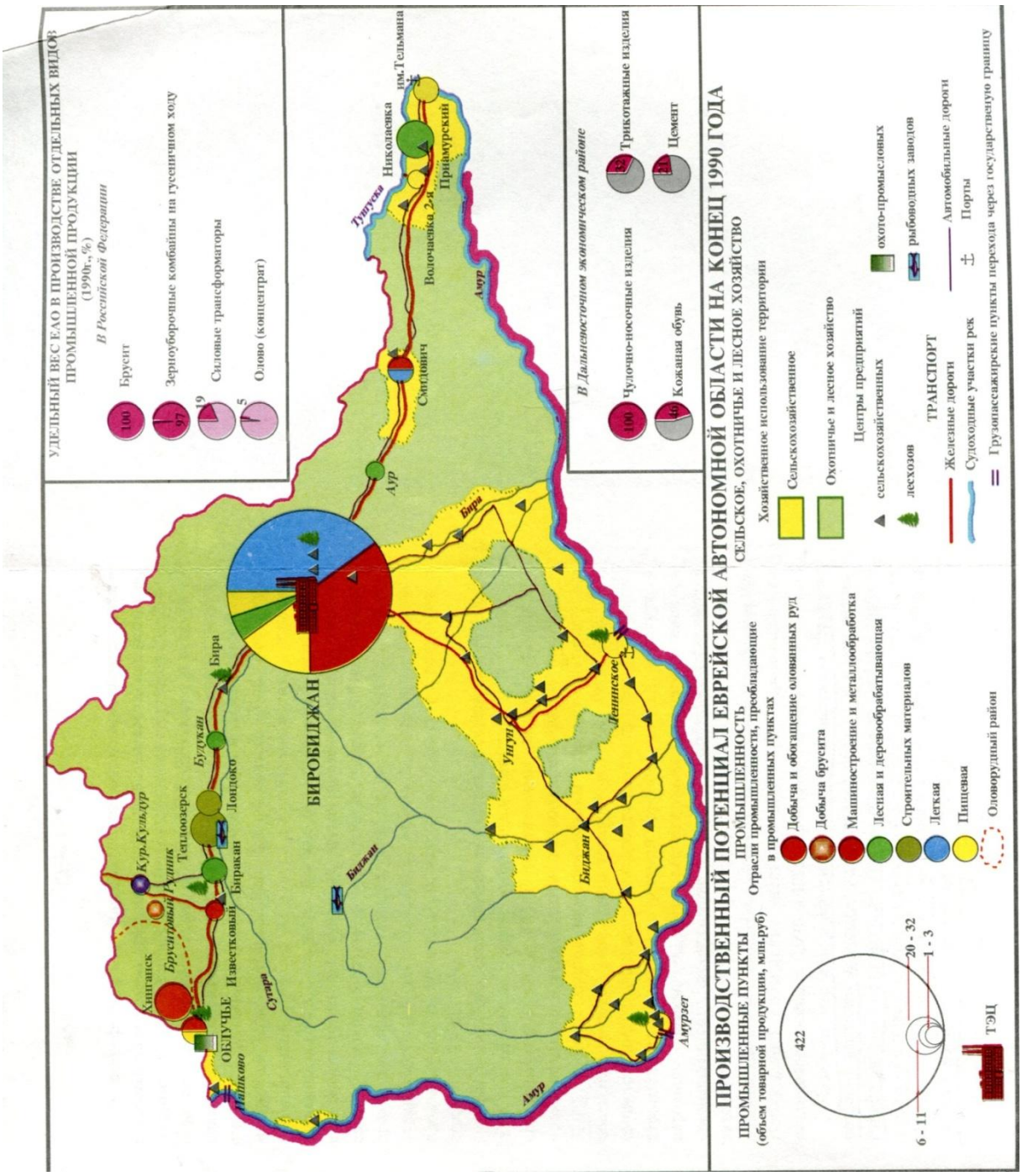
Завершая рассмотрение вопроса бюджетных взаимоотношений "центр-регионы", отметим, что в ближайшее время следует приступить к поэтапному устранению индивидуальных льгот республикам в формировании бюджетных доходов. Призывы поднять до такой же льготности как у республик края и области, являющиеся равноправными субъектами Федерации, вряд ли реализуемы (в федеральном бюджете просто не найдется компенсаторов потерь). Льготы республикам предоставлялись в сложный период становления российской государственности и политических требований автономии с императивами федеральной целостности.

Во второй половине 90-х годов на первый план должны выходить чисто экономические аргументы при структурировании бюджетно-финансовых взаимоотношений в Российской Федерации. Это тем более важно, что в условиях реализации слабопрогнозируемой государственной региональной политики, экономическая ситуация в большинстве депрессивных районов России приобретает крайне негативный, угрожающий характер.

2.4. Депрессивный район в условиях пассивной государственной региональной политики

Углубляющийся системный кризис "создал опасность ... обособления от экономического ядра России периферийных районов (к которым относятся и дальневосточные субъекты Федерации - прим. наше, Б.К. и С.Л.) и мотивации для их преимущественной экономической ориентации на соседние государства"[81]. При этом объективная в значительной части ориентация дальневосточных субъектов Федерации на развитие внешнеэкономических связей носит во многом несистемный характер, что не позволяет извлекать из нее максимальный положительный эффект, а слабо прогнозируемая деятельность федерального правительства на Дальнем Востоке не снимает остроты социально-экономической напряженности в регионе.

[81]Программа Правительства Российской Федерации “Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах”// Вопросы экономики. 1995. № 4. С.152.



Анализ текущей ситуации и поиск перспектив развития важен для любой территории, но для депрессивного периферийного района в условиях современной пассивной (слабовыраженной) государственной региональной политики, - особенно.

Наиболее интересным представителем для оценки динамики экономической конъюнктуры депрессивного района в условиях слабовыраженной и слабо прогнозируемой политики федерального центра представляется Еврейская автономная область (ЕАО).

Область относится к числу новых субъектов Федерации. Получив в марте 1991 года статус субъекта Федерации и ряд политических и экономических преференций, область однако не только не превратилась в развивающийся регион, но и оказалась своеобразным экономическим "изгоем" среди дальневосточных субъектов Федерации. Объем промышленного производства по итогам 1998 года составил лишь 9% от уровня 1990 года. Высок уровень безработицы, крайне низким на протяжении всего периода

реформ остается уровень жизни населения. Даже этот краткий перечень проблем показывает, что область может претендовать на обладание сомнительным по популярности титулом "нового депрессивного района". В отношении Еврейской автономной области не потребуется собирать консилиум докторов, чтобы поставить диагноз - экономика области больна, и кризис не миновал. Причем если в дореформенное время течение болезни носило латентную (скрытую) форму, то обретение областью «независимости» от Хабаровского края[82] разорвало пуповину, связывавшую экономику области с регионами Дальневосточного экономического района и перевело заболевание в открытую форму. Стала очевидной и зримой ущербность политики, проводившейся государственными органами управления в отношении области, однобокость и некомплексность ее развития.

Среди регионов России область занимает 34-е место по территории, 60-е место по производству и 32-е по фактическому потреблению валового регионального продукта на душу населения (1995 год). В удельных показателях РФ регион не поднимается выше 0,1-0,2%.

Отраслевая специализация Еврейской автономной области, сложившаяся в советское время, ориентировалась на легкую промышленность, машиностроение, агропромышленное производство и транспорт. Специализация области на продукции машиностроения, легкой промышленности, производстве строительных материалов, деревообработке, имела региональное (дальневосточное) значение. По данным 1990 года в области производилось 100% бруситов Российской Федерации, 97% зерноуборочных комбайнов на гусеничном ходу, пятая часть российских силовых трансформаторов, произведенных в республике в то время, имела марку "сделано в Биробиджане".

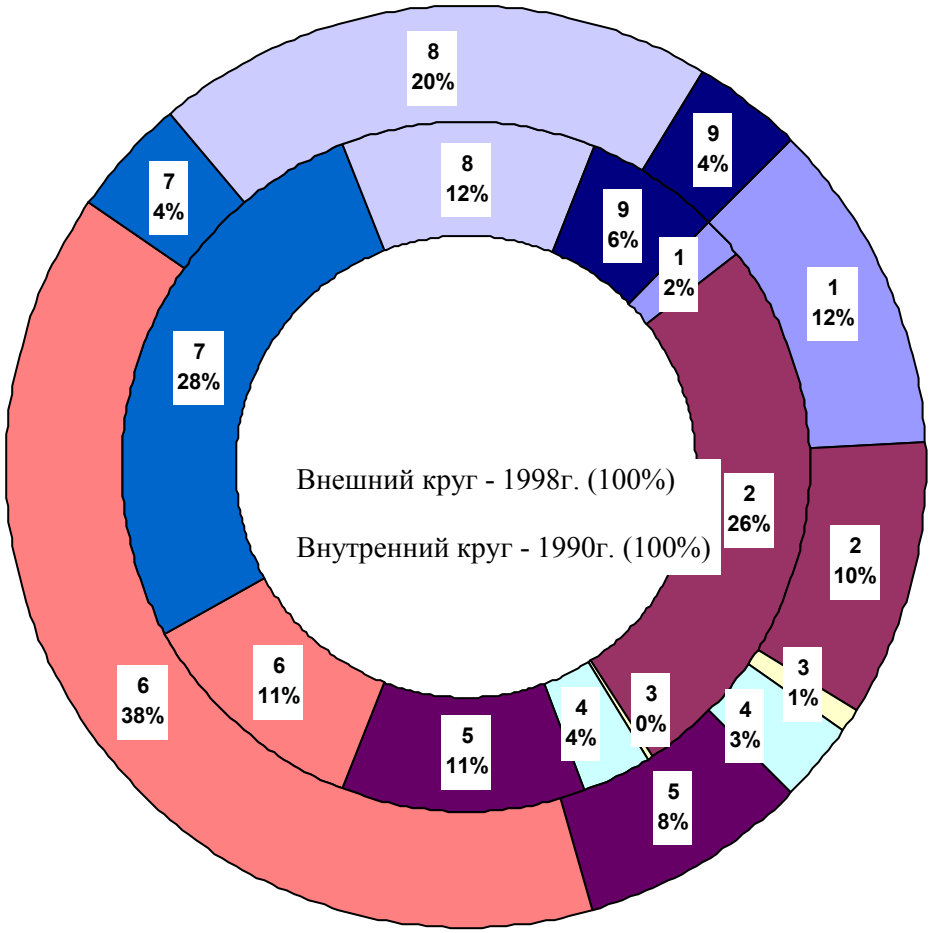
В силу благоприятных природно-климатических условий для развития сельского хозяйства и территориальной близости Хабаровского края, агрокомплекс области формировался как молочная и картофельно-овощная база, прежде всего для Хабаровского края[83], а соеводство имело общероссийское значение.

В предреформенный период Еврейская автономная область (наряду с Хабаровским краем) относилась к числу дальневосточных регионов, обладавших диверсифицированной промышленной структурой (рис.2.4.1) и значительными перспективами экономического роста. В отличие от большинства дальневосточных регионов, обладавших монокультурной структурой промышленности, ориентировавшейся на поставки сырьевых материалов, для Еврейской автономной области был характерен повышенный удельный вес обрабатывающих отраслей

[82]Еврейская автономная область образована 7 мая 1934 года. До 25 марта 1991 года входила в состав Хабаровского края. В настоящее время - самостоятельный субъект Российской Федерации.

[83]В 1990 году 26% произведенного в области картофеля, 40,5% овощей и 43,7% молока было вывезено, по данным комитета статистики Еврейской автономной области, для реализации в Хабаровский край.

Рис. 2.4.1. Структура промышленности Еврейской автономной области



1 - электроэнергетика; 2 - машиностроение; 3 - черная металлургия;
4 - цветная металлургия; 5 - лесная и деревообрабатывающая промышленность;
6 - промышленность строительных материалов; 7 - легкая промышленность;
8 - пищевая промышленность; 9 - прочие отрасли

промышленности, - машиностроение (электросиловые установки и сельскохозяйственные машины), легкая промышленность (верхняя одежда, чулочно-носочные и трикотажные изделия, обувь), пищевая промышленность (хлебобулочные, кондитерские и молочные продукты), деревообработка (пиломатериалы, мебель и деревянные изделия), промышленность строительных материалов (цемент, заполнители и строительный кирпич).

Экономика Еврейской автономной области с середины 1980-х годов и вплоть до начала реформ, развивалась устойчивыми темпами. По сравнению с 1985г. к 1991г. значительно увеличились объемы промышленного и сельскохозяйственного производства (на 27,8% и 31,2%, соответственно); возросли объемы оказания платных услуг населению и объем розничного товарооборота (на 121% и на 59%, соответственно). Была создана база строительной индустрии, расширялось строительство жилья, учреждений здравоохранения, культуры и народного образования, велась реконструкция предприятий пищевой промышленности, строительство новых и реконструкция действующих автодорог, осуществлялось развитие средств связи и телевидения, создание научно-исследовательской базы и системы высшего образования. Наблюдалось повышение удельного веса ЕАО в промышленном потенциале России (с 0,09% в 1985г. до 0,103% в 1990г.).

Казалось, что диверсифицированная промышленная структура позволит удержать экономическое развитие области и в переходный период, но этого не произошло. Начало экономических реформ совпало в области с началом периода застойной депрессии. В настоящее время область следует относить к зоне национального бедствия по уровню падения экономики и состояния социальной сферы.

Проанализируем состояние ЕАО с точки зрения соответствия характеристикам депрессивности экономики региона, рассмотренным нами в разделе 1.2.

Спад производства в ЕАО является исключительным и по силе, и по длительности не только среди дальневосточных, но и среди российских регионов. Индекс объема продукции сельского хозяйства в 1998 году составил 46,1% от 1990 года, а уровень промышленного производства по итогам 1998 года равнялся лишь 9% от объема 1990 года (табл.2.4.1.).

Таблица 2.4.1.

Основные показатели социально-экономического развития Еврейской автономной области в 1991-1998 гг.
(стоимостные показатели приведены в фактически действовавших ценах)

Показатели	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Объем промышленной продукции, млрд. рублей	1,6	11,5	91,4	315,0	539,5	955,9	610,6	506,6
Индекс промышленного производства (% к 1990г.)	95	70,9	46,3	32,9	20	12	10	9
Продукция сельского хозяйства, млрд. рублей	0,12	4,5	43,5	152,3	374,4	485,4	430,8	417,9
Индекс объема продукции сельского хозяйства (% к 1990г.)	78	77,8	71,5	60,8	52,9	48,1	41,4	46,1
Инвестиции в основной капитал (цены 1991г., млн. руб.)	351	218,8	154,3	101,8	90,6	66,4	57,2	28,1
Прибыль пром. предприятий, млрд. рублей	0,3	1,6	11,4	11,7	2,7	-30,1	-51,6	-181,3
Удельный вес убыточных предприятий в промышленности, % от числа	...	5,7	20,0	45,0	57,1	65,6	65,6	73,3

предприятий								
Рентабельность промышленных предприятий к себестоимости, %	...	28,1	17,3	5,3	4,7	-6,8	-17	-51,6
Индекс цен производителей на промышленную продукцию, раз	...	...	8,8	5,6	3,4	1,6	1,2	1,07
Индекс потребительских цен, раз	...	21,4	15,2	3,2	2,4	1,3	1,15	1,23
Внешнеторговый оборот, млн. долларов	...	89,9	53,4	22,2	13,2	10,3	9,1	9,1
в т.ч.: экспорт	...	50,2	30,2	11,8	7,4	5,4	2,8	2,8
импорт	...	39,7	23,2	10,4	5,8	4,9	6,3	6,3

Источник: Показатели экономического и социального развития ЕАО. Биробиджан: Комитет государственной статистики ЕАО. 1998.

Значительно более резкий спад промышленного производства в ЕАО по сравнению с другими регионами России может быть объяснен с одной стороны, - структурной особенностью ее промышленности, а с другой, - потерей областной экономической системой эффекта масштаба и агломерационного эффекта в связи с разрушившимися хозяйственными связями, высокими тарифами на тепло- и электроэнергию, транспортные перевозки.

После распада СССР в российской промышленности в целом более благоприятной экспортной конъюнктурой отличались производства сырьевых отраслей (нефте-, газодобывающая промышленность, цветная металлургия, рыболовство). В 1995-1998 гг. объем производства в названных отраслях не только стабилизировался, но даже наметился определенный подъем. В отличие от этого обрабатывающая промышленность (машиностроение, легкая, пищевая) опирается главным образом на внутренний спрос и, сталкиваясь со спадом внутреннего спроса и конкуренцией значительных объемов импортных товаров, переживает продолжительную депрессию.

Именно структурные проблемы объясняют в значительной мере исключительно резкий спад производства в области. Сократив за последние 7 лет в 10 раз объемы промышленного производства и более чем в 2 раза сельскохозяйственное производство, экономика области продолжает свое падение.

Динамика спада в Еврейской автономной области превышает средние показатели как по Российской Федерации, так и по Дальневосточному району (табл. 2.4.2). Причем, если для России и Дальнего Востока в целом на отдельных этапах наблюдался рост объемов промышленного производства, то для Еврейской автономной области на протяжении всего периода 1990-1998 гг. отмечалось снижение объемов производства в промышленности.

Таблица 2.4.2.

Динамика объемов промышленного производства (1990г. = 100%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Российская Федерация	92	75	65	51	50	48	49	46*)
Дальний Восток	97	83	72	55	46	42	40	40*)
Еврейская АО	95	71	47	33	20	12	10	9

*) - рассчитано нами по оперативной информации ЦСУ РФ.

Источник: Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 1998; Показатели экономического и социального развития ЕАО. Биробиджан: Комитет государственной статистики ЕАО. 1998.

Косвенно о значимости структурной составляющей в формировании застойной депрессии в экономике области можно судить по изменению удельного веса области в промышленном потенциале России. За период с 1990 по 1997 год он снизился в 5 раз (с 0,1%, до 0,02%).

В доперестроечное время машиностроение[84] и легкая промышленность являлись основными отраслями специализации области, а ныне, потерпев наиболее резкий спад на фоне всеобщей продолжительной депрессии, определяют состояние дел в экономике области.

Рассмотрим проблемы обрабатывающей промышленности автономной области, возникшие в процессе перехода к рынку.

Ситуацию в машиностроении ЕАО определяют 4 предприятия: АО «Дальсельмаш» (зерно- и кормоуборочные комбайны), ОАО «Биробиджанский завод силовых трансформаторов» (силовые трансформаторы), АО «Биробиджанский механический завод (мобильные жилые комплексы) и завод «Биробиджанремонт» (складские помещения арочного типа).

Все предприятия отличаются высокой долей внутризаводского производства промежуточных продуктов и деталей. Подобный режим с полным технологическим циклом характеризуется высокими производственными издержками, но сохранялся в дореформенное время благодаря гибкости бюджетных ограничений, допускавших пренебрежительное отношение к издержкам производства и в силу необходимости обеспечения производства материалами.

Рынок, с одной стороны, - требует реорганизации вспомогательных цехов в самостоятельные предприятия, с другой, - в силу резкого роста транспортных тарифов на поставки комплектующих и деталей, заставляет машиностроительные предприятия сохранять неэффективные производственные цеха.

Резкое повышение транспортных тарифов явилось одной из главных причин сокращения рынка сбыта машиностроительной продукции предприятиями области. Так, «Дальсельмаш» потерял большинство своих старых заказчиков, поставляя продукцию только аграрным предприятиям Амурской области и Приморского края. Трудно представить, что малый по емкости рынок сельскохозяйственных машин на Дальнем Востоке перспективен. Ухудшение финансового состояния и снижение платежеспособности аграрных предприятий вызывает резкое сокращение капиталовложений в оборудование. Как следствие, в 1997-98 годах комбайны в области не выпускались.

Нехватка оборотных средств и затруднения финансирования являются одной из серьезнейших причин сокращения производства. Трудности финансирования объясняются следующими факторами.

Во-первых, потеря рынков сбыта и застойное состояние спроса, естественно, затормаживают рост выручки.

Во-вторых, мала возможность приобретения денежных средств путем выпуска новых акций или реализации акций. Реорганизация государственных предприятий в ходе приватизации 1992 года была проведена в основном по «второму методу» (51% акций преимущественно достался членам коллектива). На таких предприятиях право собственности на имущество и право управления предприятиям фактически сосредоточены в руках руководства предприятием. Руководители таких предприятий не склонны к реализации акций и увеличению уставного фонда во избежание вмешательства внешних инвесторов в управление. Это лимитирует возможность приобретения денежных средств путем реализации акций. Случай «Биробиджанского

[84]Если в Приморском и Хабаровском краях в машиностроении традиционно был велик удельный вес отраслей военно-промышленного комплекса, то все машиностроительные предприятия ЕАО в советское время производили машины и оборудование только гражданского назначения.

завода силовых трансформаторов» является классическим примером описываемой ситуации.

В-третьих, ограничена возможность получения кредита в коммерческих банках. Он не только дорог, но часто сами банки, боясь риска, не предоставляют кредит нерентабельным предприятиям обрабатывающих отраслей промышленности. Так, в 1996 году доля долгосрочных кредитов в общей сумме кредитования составляла 1 процент.

Рассмотренные затруднения в приобретении денежных средств влекут за собой увеличение просроченной задолженности, в том числе и по оплате труда, уменьшение инвестиций и, как следствие, все большее сокращение производства в машиностроении.

Для 9 предприятий легкой промышленности области, осуществляющих пошив одежды, производящих обувь, трикотажные и чулочно-носочные изделия, главной причиной сокращения производства является нехватка оборотных средств и затруднения финансирования; снижение покупательной способности потребителей и спад спроса на товары, произведенные в ЕАО, под действием притока импортных товаров[85]; увеличение транспортных расходов и платы за тепло- и электроэнергию в составе себестоимости продукции, что снижает конкурентоспособность продукции, произведенной в области.

При этом следует отметить, что если в случае машиностроения ЕАО, имевшего заказчиков в различных регионах России, рост транспортных издержек повлек за собой потерю рынка сбыта продукции, то для легкой промышленности рост транспортных издержек превратился в проблему, вызывающую лимитирование отношений с поставщиками сырьевых материалов, расположенными в европейской части России. Так, в связи с ростом стоимости железнодорожных перевозок, доля транспортных расходов в себестоимости продукции чулочно-трикотажной фирмы «Виктория», превысила 15%. Подобные проблемы являются общими для всех предприятий легкой промышленности области.

Проблемы, возникшие в обрабатывающих отраслях, были усилены разрывом тех органических связей, что достаточно эффективно поддерживали экономику области в дореформенный период. В последние годы ухудшился доступ к ресурсам, сократился внутрирегиональный рынок (табл.2.4.3.), и, как следствие, усилились депрессивные тенденции в экономике области. Особенно это сказалось на состоянии агропромышленного комплекса.

Таблица 2.4.3.

Производство и вывоз из ЕАО сельскохозяйственной продукции.

	Производство (тыс. тонн)			В т.ч. вывоз за пределы области, %*)		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Картофель	141	99,9	80	.../26	17,9/17,6	0,0/0,0
Овощи	22,2	11	11,5	.../40,5	58,4/58,4	0,0/0,0
Молоко	104,6	58,1	28,2	.../43,7	5,0/4,8	0,2/0,2

*) - числитель: удельный вес экспорта в объеме областного производства, %; знаменатель: удельный вес экспорта в Хабаровский край в общем объеме производства области, %.

Источник: рассчитано по данным региональных балансов спроса и предложения.

[85]По данным комитета экономики Хабаровского края, в 1995 году на долю импортных товаров в общем объеме продажи на рынках Хабаровского края приходилось 83%, а по мужским рубашкам - 79%, курткам - 67%, кофтам - 91%.

Основной спад производства приходится на крупные специализированные хозяйства, животноводческие комплексы, которые не смогли в условиях кризиса экономики и падения спроса на продукцию сельского хозяйства сохранить кадры, организовать производство конкурентоспособной дешевой продукции.

Валовые сборы зерна, сои, картофеля, овощей, производство молока, мяса, яиц в основных сельскохозяйственных предприятиях сократились от 3 до 10 раз. По объемам производства молока область отброшена более чем на 30 лет назад, а его потребление уменьшилось более чем в 2 раза и составляло в 1997г. 119,7 кг на душу населения (при 246 кг в среднем по стране), что в 2,5 раза ниже средних медицинских норм.

За последние годы резко снизился технический потенциал села. Обеспеченность основными видами сельскохозяйственной техники составляет 40-70%, возрастает срок эксплуатации машин и оборудования, остро чувствуется нехватка капитальных вложений для реконструкции производства.

В целом по области объем капитальных вложений в 1997 году составлял лишь 15,6% от уровня 1990 года, уменьшившись по итогам 1998 года еще вдвое. Падение объемов капитальных вложений по области еще более значительно, если не учитывать рост инвестиций на реконструкцию моста через реку Амур (в его левобережной части), которая проводится строительными организациями г. Хабаровска[86].

Надежды на возможности развития иностранного предпринимательства в области оказались несколько преувеличены. На 1 января 1998г. в ЕАО было зарегистрировано 75 предприятий с иностранными инвестициями (ПИИ), 54 из них были созданы при участии КНР. По итогам работы за 1997 год объем произведенной продукции ПИИ составил 165,5 млн. рублей, освоенных капитальных вложений - 30 млн. рублей.

Основными сферами деятельности ПИИ являются «хорошо отмобилизованные» виды деятельности, которые могут быть легко свернуты при неблагоприятном развитии внутриполитической ситуации, - внутренняя и внешняя торговля, ресторанный бизнес. Вялое иностранное инвестирование мотивируется обременительным налогообложением, слабыми льготами для ПИИ и расхождениями во мнениях об организации производства и распределения прибылей из-за нарушения единства в партнерской деятельности. Если последний из вопросов может быть решен только на деловой основе, то для разрешения первого и второго вопросов администрация области хотела бы использовать возможности свободной экономической зоны "ЕВА".

Однако СЭЗ "ЕВА" не получила до сих пор правового статуса, не имеет и налоговых льгот.

Чтобы привлечь иностранные инвестиции, ищущие наиболее эффективного размещения на мировых рынках, необходимо четко определить привлекательность области и требования к предприятиям, желающим разместиться в СЭЗ.

В настоящее время ни правительство России, ни власти ЕАО не сформировали предложения по решению этого вопроса. Отсутствует и закон о свободных экономических зонах в России. Более того, пакет стабилизационных законов, предлагавшихся правительством в 1998 году, предусматривал закрытие всех 25-ти свободных экономических зон на территории России[87].

Стремление отменить свободные экономические зоны может рассматриваться как желание правительства навести порядок в сфере государственных доходов. Однако отмена статуса свободных экономических зон может спровоцировать войну между регионами и федеральным центром. Юридически льготный статус предоставлялся по договору между президентом, правительством Росси и региональными властями. Так, в

[86]В 1997 году объем инвестиций на реконструкцию моста через реку Амур составлял 63% от общего объема капитальных вложений в Еврейской автономной области или 82% всех капиталовложений в производственное строительство.

[87]См. Митин С., Чародеев Г. СЭЗ: на свободу с чистой совестью// Известия. 1998. №125.

договорах между Приморским краем и Калининградской областью есть пункт, прямо запрещающий расторгать соглашение в одностороннем порядке.

Таким образом, пакет стабилизационных законов прямо противоречит ранее принятым юридическим документам. СЭЗ нужны России не просто как налоговые оазисы внутри страны, а для привлечения иностранных инвестиций. Правительству, по-видимому, придется разбираться с каждым из 25-ти случаев создания СЭЗ в отдельности, подобно тому, как это происходит с крупными неплательщиками налогов.

Отметим, что создание СЭЗ является лишь одним из путей улучшения инвестиционного климата на территории. Его реализация на практике требует значительных финансовых затрат со стороны Центра и местных властей, а также серьезных усилий федерального правительства в законодательной сфере.

Безработица, как социальное явление, фиксируется в области с 1992 года. Уровень безработицы, с одной стороны, отражает глубину и масштабы кризисных явлений в области, с другой - оказывает определяющее влияние на обострение социальной напряженности, «депрессивности» территории и, следовательно, требует первоочередного учета при разработке региональной политики.

С 1992 года общая численность официально зарегистрированных безработных в области растет, достигнув к 1996 году «пика» в 2,9 тыс. человек и резко падает до 1,3 тыс. человек по состоянию на 1.01.1998 г. (табл.2.4.4.).

Подобное несоответствие с реальностью объясняется рядом причин.

Во-первых, не все действительно безработные люди получают соответствующий статус или из-за недостаточной информированности и правовой подготовки населения, или из-за нарушений в порядке регистрации.

Таблица 2.4.4.

Состояние занятости в Еврейской автономной области[*)]

Показатели	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Число официально зарегистрированных безработных, тыс. чел	0,8	0,4	1,6	2,9	1,9	1,3
Уровень общей безработицы (в % от экономически активного населения)	6,8	6,8	12,7	17,1	11,8	11,7
Потери рабочего времени на одного занятого, часов/год	84	106,6	377,6	316,8	312,0	307

*) - данные на начало года.

Источник: рассчитано по Показатели экономического и социального развития ЕАО. Биробиджан: Комитет государственной статистики ЕАО. 1998.

Как следствие, показатели официально зарегистрированной безработицы занижены по сравнению с уровнем общей безработицы чуть не на порядок. Последнее особенно заметно в сельскохозяйственных районах, где имеется возможность вторичной занятости в личном подсобном хозяйстве или индивидуальном сельскохозяйственном производстве.

Во-вторых, оценка деятельности Центра занятости населения по динамике официально регистрируемых безработных создает ложное представление об эффективности механизма регулирования труда в области. В реальности в регионе увеличиваются показатели, характеризующие степень застойности безработицы. За период 1993-1997 гг. не снизился, а вырос почти в 4 раза удельный вес в составе безработных лиц, состоящих на учете более одного года, а количество зарегистрированных безработных, приходящееся в среднем на одну заявленную

вакансию только за 1997 год возросло в 1,5 раза. Увеличилась и средняя продолжительность безработицы во времени (с 3 до 6 месяцев).

С нашей точки зрения при определении степени «депрессивности» региона, официальные данные по безработице следует корректировать по статистике скрытой безработицы, учитывая потери рабочего времени от сокращенной рабочей недели и принудительных отпусков в расчете на одного занятого в год. С учетом этого факта ситуация с использованием трудовых ресурсов становится для ЕАО, как и для любого депрессивного района, одной из самых серьезных проблем.

Уровень покупательной способности душевого дохода измеряется числом прожиточных минимумов, которые можно вместить в средний для данного района душевой доход. Еврейская автономная область по названному показателю находится в числе российских аутсайдеров (подробнее см.1.2). Соотношение среднедушевых денежных доходов к прожиточному минимуму в ЕАО в 1992 г. составляло 1,8; в 1993г. - 1,4; в 1994 г.- 1,25; в 1995 г. - 1,21; в 1996 г. - 1,33; в 1997 г. - 1,41; в 1 кв. 1998 г. значение показателя вновь снизилось до 1,35, а концу 1998 года уровень покупательной способности среднедушевого дохода в области не позволял приобрести даже одного набора прожиточного минимума, снизившись до уровня в 0,94.

Низкие показатели душевого дохода в регионе характеризуют низкое качество жизни. Последнее не только препятствует притоку в регион кадров высокой специализации, но и стимулирует их отток (см. рис. 2.4.2), ведет к росту числа самоубийств среди населения (за период 1991-1996 год число самоубийств в Еврейской автономной области выросло в 2 раза[88]).

Упадок производства, низкие душевые доходы и высокий уровень безработицы формируют для депрессивного района имидж территории, малопригодной для развития предпринимательства и комфортного проживания. Такой имидж является социально-психологическим барьером, который необходимо преодолеть в ходе государственного регулирования ситуации в депрессивном районе.

Поэтому в дальнейшем следует рассмотреть, какие рычаги (методы) государственного регулирования социально-экономической ситуации в депрессивном районе могут применяться, и каковы основные направления повышения эффективности их использования.

ВЫВОДЫ:

1. Региональная политика государства определяется господствующими в анализируемый период факторами размещения и меняется вместе с ними. Основная забота государства - улучшение макроэкономических показателей, часто ведет к забвению интересов депрессивных и слаборазвитых районов, на первый план выдвигается проблема повышения эффективности экономики.

2. Типологизация административных единиц, выявление с ее помощью депрессивных районов, определение путей их развития и экономических рычагов решения важнейших проблем - главные моменты в региональной политике любого государства. Необходимо использовать ограниченное число показателей, характеризующих основные критерии депрессивности: спад производства, высокую безработицу и низкий душевой доход.

3. Депрессивные районы имеют ряд общих черт, что позволяет государствам с рыночной экономикой проводить достаточно типовую региональную политику. В то же время каждый депрессивный район обладает собственными уникальными чертами (географическое положение, внутренняя территориальная структура хозяйства,

[88]Показатели экономического и социального развития ЕАО. Биробиджан: Комитет государственной статистики ЕАО. 1997. С.24.

расселения, национальный состав населения). Именно эти черты хозяйства района определяют его восприимчивость к конкретным мерам государственного воздействия.

4. Новые субъекты Российской Федерации, получившие, подобно ЕАО, свой статус в годы перестройки, оказались в заведомо депрессивной ситуации. Развал Советского Союза означал для них разрыв сложившихся многолетних связей в региональной системе страны, а стремление к повышению политического статуса региона, разрушило достаточно эффективные взаимоотношения, существовавшие у новых образований с их прежними регионами-партнерами.

Глава 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ В ДЕПРЕССИВНОМ РАЙОНЕ

Реализация государственной региональной политики в отношении депрессивных районов - часть хозяйственного механизма страны, и во многом ее содержание зависит от специфики развития конкретной страны. Государство определяет конкретные формы и методы осуществления региональной политики, находясь в рамках возможностей, определяемых конкретной стадией экономического развития страны. Для современной России демонтаж прямого административного давления на экономику со стороны государства должен сопровождаться выработкой концепции государственного регулирования с позиций умеренного воздействия государства на экономику. Вопрос при этом заключается в том, что собой представляет это умеренное вмешательство, другими словами - каковы его конкретные методы.

3.1. Методы регулирования социально-экономической ситуации в депрессивном районе[89]

Регулирование социально-экономической ситуации в депрессивных районах предполагает главным результатом этой деятельности снижение уровня социальной напряженности. Вся история формирования региональной политики в странах с рыночной экономикой с 30-х годов 20-го века до наших дней подтверждает, что в депрессивных районах борьба разворачивается именно за снижение уровня безработицы. При таком подходе, казалось бы, ясна и основная цель региональной политики - сохранение в депрессивном районе (ареале) существующих рабочих мест и создание новых. Для этого, как кажется, необходимо концентрировать усилия на развитии трудоемких отраслей промышленности и хозяйства, особенно - сферы услуг.

В реальности реализуемая региональная политика направлена зачастую на привлечение капиталоемких отраслей промышленности и деловых услуг. Особое внимание к промышленности при реализации региональной политики вызвано тем, что развитие сферы услуг в депрессивных районах зачастую ограничено узостью их местного рынка. В кризисных районах требуются, прежде всего, рабочие места для мужчин, теряющих их в традиционных отраслях (тяжелое машиностроение, добыча полезных ископаемых, черная металлургия и т.п.). По сравнению со сферой обслуживания новейшие отрасли промышленности предоставляют больше «мужских» рабочих мест.

---

[89]Данный раздел базируется на подходах, изложенных в Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. М.: УРСС. 1997; Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука. 1998.

Более того, внимание к финансированию капиталоемких проектов в депрессивных районах в определенной степени логично. В долгосрочном плане капиталоемкие проекты более стабильны и долговечны, так как построенные мощности труднее перенести в другие места, а свойственная этим проектам инерция благоприятна для проблемных территорий.

В то же время развитые страны с рыночной экономикой стремятся не допустить зависимости депрессивного ареала от одного-двух крупных работодателей. Опыт 70-80-х гг. текущего столетия показал, что закрытие всего нескольких крупных промышленных предприятий может почти парализовать экономику даже достаточно больших центров. Подобный пример можно привести и из современного опыта развития Дальнего Востока. Одномоментное увольнение 3,6 тыс. работников градообразующего судостроительного предприятия в г. Комсомольске-на-Амуре в июне 1998 г. резко обострило социально-экономическую ситуацию в этом регионе.

Даже немногочисленные вышеназванные примеры показывают, что вывод депрессивной территории если не в режим саморазвития, то хотя бы в режим социально-экономической стабилизации, позволяющий снять аномальную остроту депрессии, очень сложный процесс. Для его реализации в каждом конкретном случае применяются различные механизмы и процедуры.

При этом, несмотря на индивидуальность мер по выводу региона из депрессивного состояния, можно вычленить ряд относительно однотипных элементов, используемых государством в отношении каждого депрессивного района. Речь идет о видах помощи и основных направлениях предоставления помощи депрессивным территориям, классификация которых представлена в таблице 3.1.1.

Таблица 3.1.1.

Виды помощи депрессивным районам

Федеральная помощь	Финансовая	Государственные субсидии, регионально ориентированные государственные инвестиции, налоговая политика, льготные займы
	Экономическая	Государственные закупки, приватизация госпредприятий, приобретение акций частных предприятий, размещение госпредприятий
	Внеэкономическая	Разрешения, запреты, лицензии, сертификаты
Участие территории в федеральной поддержке	Поиск локальных "точек санации"	Закрытие нерентабельных предприятий
		Сохранение и санация жизнеспособных производств
		Инициализация "точек роста", обладающих внутренним потенциалом развития
Международная помощь	Техническая	
	Инвестиционная	

Источник: составлено по Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. М.: УРСС. 1997. 372 с.; Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука. 1998. 203 с.

Подробнее рассмотрим набор мер, к использованию которого прибегают страны с развитыми рыночными отношениями, пытаясь снять остроту социально-

экономических напряжений в депрессивных районах.

Федеральная помощь, ее виды и принципы предоставления. Данный вид помощи депрессивным и отсталым регионам является основным и может оказываться как в виде финансовой, экономической, так и внеэкономической поддержки.

Совокупность инструментов (рычагов), включаемых в каждый из трех видов федеральной помощи, может оказывать прямое или косвенное, стимулирующее или ограничительное воздействие на решение стоящих перед депрессивным районом проблем.

Подробнее остановимся на классификации как видов федеральной помощи депрессивным районам, использующихся в мировой практике, так и совокупности конкретных рычагов, включаемых в каждый из трех видов федеральной помощи. При этом будем учитывать, что названная совокупность инструментов (рычагов) взаимосвязана и порождает друг друга. Так, финансовые рычаги порождают конкретные экономические результаты в регионе, а решение об оказании конкретной экономической помощи реализуется через определенные финансовые рычаги.

Финансовая федеральная поддержка депрессивным регионам оказывается в виде финансово-бюджетной и кредитно-денежной помощи. Ее основными инструментами выступают государственные субсидии, регионально ориентированные государственные инвестиции, налоговая политика и предоставление льготных займов. Считается, что такая помощь наиболее "понятна" частному бизнесу[90].

Государственные субсидии местным органам власти, в том числе целевые, как правило, обусловлены определенными требованиями. Например, долевое участие региональных органов в финансировании национальных программ, узкая направленность расходования, ограничение функциональной сферы, в рамках которой эти средства могут расходоваться, жесткий контроль федеральных ведомств за расходованием субсидий. Однако может быть предусмотрено и свободное расходование средств по усмотрению местных властей.

Широко применяется и государственное субсидирование частных компаний. Обычно субсидии выдаются компаниям в виде части суммы, необходимой для реализации проекта, или фиксированной суммы за одно вновь созданное (сохраненное) рабочее место. Ставки субсидий и формы, в которых они выплачиваются, определяются на весь период действия закона. Срок обычно не оговаривается, но подразумевается, что ставки субсидий и формы их выплат остаются неизменными до принятия нового закона.

Решение о предоставлении субсидий принимается обычно центральными органами для крупных проектов и региональными - для меньших. В одних странах решения реализуются «отраслевыми» министерствами и их региональными отделениями, в других - специально созданными центральными органами.

Процедуры принятия решений о предоставлении субсидий частным фирмам, подразделяются на "автоматические" и "выборочные" и имеют много схожих черт в развитых странах. Если в первом случае ("автоматические субсидии") органы управления лишь проверяют соответствие проекта установленным нормативам (критериям) предоставления помощи, то во втором - решают (на качественном уровне) вопрос о необходимости проекта для района, его вкладе в занятость, оценивают «эффект мультипликатора» для района и т.п. Ставки субсидии определяются после принятия положительного решения. При этом официально декларируется, что ставка должна быть на минимально необходимом уровне и реально устанавливаться в процессе переговоров.

Автоматическое предоставление субсидий позволяет компаниям учесть их еще

[90]См. Леонов С.Н. Методы регулирования регионального развития в рыночной экономике. Хабаровск: ХГАЭиП. 1997. с.5-7.

на стадии планирования проекта. В то же время их получают многие фирмы, которые и без субсидий намеревались осуществлять свою деятельность именно в этом районе. В результате идет перерасход государственных средств. Выборочные субсидии более «экономичны» для государства и ведут к тому, что компании, не имея уверенности в их получении, работают вне кризисных районов.

Сейчас модно экономить государственные деньги, все больше стран переориентируются на предоставление избирательной помощи, стараясь при этом минимизировать затраты государства на одно новое рабочее место.

Но, во-первых, этот переход сам по себе требует дополнительных затрат, в том числе и для оплаты нового бюрократического аппарата, необходимого для оценки всех поступающих проектов; во-вторых, неизбежно усиление субъективизма принимаемых решений и вероятность ошибки в этом случае возрастает.

Официально все отрасли промышленности могут иметь равные права на получение субсидий. Однако реально субсидии «концентрируются» в новейших отраслях. Государство охотнее предоставляет помощь компаниям в случае нового строительства в проблемном районе, при переводе (миграции) в него мощностей извне или при значительном расширении и/или коренной реорганизации уже существующих мощностей. Незначительные перемены в производстве, модернизация отдельных участков и тому подобная деятельность государством не финансируется (в этих случаях можно получить помощь по каналам многочисленных отраслевых и общеэкономических программ).

Для депрессивных районов максимальная реальная доля субсидий колеблется от 10 до 25% стоимости проекта, особенно это практикуется в Великобритании. Реально же помощь редко предоставляется по максимуму. На это могут лишь рассчитывать отдельные депрессивные ареалы, инициаторы особо значимых проектов.

Другой вид федеральной финансовой помощи - региональноориентированные государственные инвестиции в производственную, социальную и экологическую инфраструктуру. Развитая и современная производственная (и, естественно, социальная) инфраструктура имеет в депрессивных районах в долгосрочном плане особое значение.

Формально затраты государства на инфраструктуру часто не относят к региональной политике. Однако через отраслевые органы управления, региональные и местные власти государство передает проблемным районам значительные суммы. Существуют примеры прямого учета затрат на развитие инфраструктуры в затратах на региональную политику. Более того, в региональной политике ЕС в последние десятилетия наметился явный крен в сторону стимулирования создания инфраструктурных объектов. Например, для строительства и оснащения промышленных парков или технопарков, энергетических объектов, дорог, аэродромов и портов, для мелиорации земель, сооружения объектов в сфере образования, здравоохранения, коммунального хозяйства, отдыха и туризма, охраны окружающей среды[91]. Реализация межгосударственных или межрегиональных проектов на территории проблемного района также может увеличить приток финансовой помощи в развитие инфраструктуры депрессивного региона.

Однако в любом случае государственные инвестиции в инфраструктуру имеют целью формирование стимулов для привлечения частных инвестиций в развитие проблемной территории.

Предоставление льготных займов как инструмент федеральной финансовой поддержки распространено не столь широко, как субсидии, тем не менее используется во многих развитых странах. Льготные займы в проблемных районах не только

[91]Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998. С.69-111.

стимулируют начало реализации проекта, но и обеспечивают положение компаний и в дальнейшем, в период возврата займа, сокращая тем самым и текущие издержки.

Размеры льготных займов лимитируются фиксированной суммой и/или их долей в общей стоимости проекта. Получение займа не исключает возможность поступления и других видов помощи (например, субсидий). Максимально возможный удельный вес всех этих видов ограничивается национальным законодательством.

Часто компания получает 2-5-летний период «кредитных каникул» - возврат займа начинается лишь через 2-5 лет после его получения. Срок возвращения займа различается от 10 до 25 лет. Подобная длительность - обычная практика при предоставлении любых займов в странах Запада, но иногда срок бывает и короче.

Процедуры предоставления льготных займов, ограничения по отраслям, типам проектов весьма схожи с описанными выше процедурами для получения субсидий. Это позволяет государству отбирать самые жизнеспособные проекты, которые могут реально воздействовать на улучшение ситуации в депрессивном регионе.

Предоставление налоговых льгот - традиционно используемый вид государственного воздействия на деятельность предпринимателей. В современных условиях этот экономический регулятор имеет широкое распростратение. Система налоговых льгот является гибкой, мобильной, получила широкое распространение во всех промышленно развитых странах[92].

В сфере региональной политики налоговые льготы (в зависимости от форм применения) могут поощрять предпринимателя обосноваться в отсталом (или развивающемся) районе[93] или, наоборот, избежать размещения в перенаселенном мегаполисе или столичной зоне[94], расширить производственные мощности или модернизировать предприятие[95]. Такие льготы могут включать полное освобождение от налогов, от налога на прибыль или от земельного налога, что дает основание рассматривать их как косвенное субсидирование нового производства.

Следует отметить, что налоговые льготы как инструмент финансовой помощи государства в настоящее время относятся к важным методам государственной региональной политики не во всех капиталистических странах. Они распространены главным образом в Европе (во Франции, Италии и Люксембурге). В США налоговая политика федерального правительства носит явно выраженный общеотраслевой характер, по существу не являясь активным средством регионального регулирования. Причина заключается в том, что большинство штатов и местных властей выступают против введения дифференцированной по районам системы налогообложения, опасаясь “произвола” центральных властей в этой сфере. Но при этом самим штатам предоставлено право регулировать местные налоги, чем они активно пользуются, манипулируя ставками налогов по разным отраслям, для привлечения частного капитала отраслей, наиболее перспективных для местных условий.

В основном льготы предоставляются при уплате местных налогов. Они выражаются в снижении ставок этих налогов или их полной отмене на срок от 5 до 10 лет с начала деятельности компании в проблемном районе. Льготы поощряют реинвестировать прибыли на месте. Во Франции вопрос о предоставлении льгот решается региональными и местными властями, в Италии - автоматически, при соблюдении установленных законом норм. Как и при предоставлении других видов финансовой помощи, четко определено, как получить льготы, кто решает судьбу

---

[92]Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье/ М.К.Бандман, В.Д.Ионова, В.Ю.Малов и др. Новосибирск: ВО Наука. 1992. С.287-290.

[93]Черкасов А.И. Освоение канадского севера: опыт развития производственной и социальной инфраструктуры. М.: Институт США и Канады АН СССР. 1983. С.19-21.

[94]Павлова М.А. Региональная политика Франции М.: Наука. 1974. 271 с.

[95]Иоффе Г.В. Экономические методы регулирования крупных городов капиталистического мира// Региональные проблемы управления хозяйством (зарубежный опыт). М.: ИГ АН СССР. 1990. С. 83.

запроса. Отработана и специальная система мониторинга. Ставки местных налогов часто исчисляются десятками процентов от объема прибыли, поэтому льготы представляют особый интерес для фирм, действующих в депрессивных районах.

Экономическая федеральная помощь охватывает перемещение существующих фирм, а также размещение новых государственных (или подконтрольных государству) предприятий в депрессивных районах; приватизацию государственных предприятий; приобретение акций частных фирм; другие формы изменения соотношения доли государственного и частного сектора в экономическом вкладе в развитие депрессивных районов.

Среди инструментов федеральной экономической помощи депрессивным районам несколько особняком стоит система государственных закупок (или госзаказа). Активность государства в формировании госзакупок различается от страны к стране, но экспериментально установлено, что на каждую единицу прироста государственных закупок приходится приблизительно 2,5-3 единицы прироста совокупного конечного продукта, причем 1 единица придется на рост поставок государству, по 0,5 - на рост инвестиций в основной капитал и товарные запасы, до 1,5 - на рост личного потребления. Увеличение промежуточной продукции (сырья, топлива и т.п.) составит еще около 2,5-3 единиц. Таким образом, полный мультипликатор влияния госзакупок на валовую продукцию может составить 5-6 единиц[96].

Существующий опыт показывает, что в странах с высоко приватизированной экономикой (например, США и Канаде) удельный вес государственного потребления, осуществляемого через систему государственных закупок, достаточно велик[97].

При организации госзакупок прямую государственную поддержку получают те приоритеты, которые отражают государственную структурную политику и распространяются на сферы с ограниченными возможностями коммерческого освоения инноваций. К таким сферам относятся вновь создаваемые наукоемкие виды деятельности как в новых, так и в депрессивных районах.

Контракты являются широко применяемой формой управления госзакупками. Наибольшее распространение они получили в США, где функционирует Федеральная контрактная система. Действие последней подкрепляется сводом законодательных актов государственного регулирования. В формировании и приведении в действие Федеральной контрактной системы участвуют все уровни федерального правительства, начиная от конгресса и президента США и кончая полутора десятками федеральных министерств, их региональными и штатными управлениями, а также представителями государства на фирмах-исполнителях заказов[98].

Применяя контрактную систему организации госзакупок, государство способно оценить масштабы и целесообразность проведения работ, отбирая на основе конкурса наиболее перспективные и наименее дорогостоящие проекты, способные снять социально-экономическую напряженность в депрессивном районе.

Внеэкономическая федеральная помощь депрессивным районам многогранна. Среди ее проявлений выделяется ряд направлений:

1. Законодательное регулирование сроков амортизации основных средств, в частности, - предоставление прав ускоренной амортизации. В контексте задач активной региональной политики, нацеленной на развитие новейших предприятий и технологий в депрессивных районах, предоставление права ускоренной амортизации приобретает существенную ценность. Значение этих льгот особенно велико в Германии и Японии.

---

[96]Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье/ М.К.Бандман, В.Д.Ионова, В.Ю.Малов и др. Новосибирск: СО Наука. 1992. С.290.

[97]Лобанова Л., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования// Вопросы экономики. 1991. ¹ 7. С. 96-105; Government and enterprise in Canada. - Ed. by K.J.Rea and N.Wiseman. - Toronto, 1985, p.26.

[98]США: организация государственных программ. М: Наука. 1980. С. 41-44, 318-333.

Так, согласно японского закона “Об ускорении регионального развития на основе высокотехнологических промышленных комплексов”, в число преимуществ, которые получают частные компании, перемещающие свои производственные мощности в технополисы, создаваемые в депрессивных районах, включается 30-процентная норма отчисления с оборудования и 15-процентная норма - со зданий и сооружений в течение первого года деятельности[99].

2. Разрешения, запреты, лицензии, сертификаты и другие средства прямого контроля государства над строительством производственных объектов[100]. В число мер внеэкономической федеральной помощи депрессивным районам может быть включено и нормирование, рационирование потребления отдельных видов ресурсов (тепло- и электроэнергии, строительных материалов), правовые нормы в области землепользования, охраны окружающей среды и других сферах.

3. Крупные и локальные целевые программы федерального и регионального уровней. Например, программы занятости, профессиональной подготовки и переподготовки кадров, жилищного строительства, охраны окружающей среды[101].

При явном лидерстве государства в регулировании процессов вывода района из депрессивного состояния, на органы власти административно-территориальных образований лощится основная инициирующая и реализующая роль. Именно местные органы власти должны не только организовать отбор и оценку депрессивности своих территорий, но и направлять и контролировать целевое использование финансовых средств. **Региональная "самопомощь" в преодолении депрессивности** может выступить важным принципом формирования механизма преодоления депрессивного состояния.

Речь идет о долевом участии района в финансировании мероприятий программы федеральной помощи. Реализация этого принципа в депрессивных районах на первый взгляд представляется малореальной. Безусловно, существуют районы, для которых постановка вопроса в таком виде неприемлема. В то же время могут быть выделены депрессивные территории, имеющие «точки роста» со значительным внутренним потенциалом развития.

Для российских депрессивных территорий долевое участие в финансировании федеральных программ помощи имеет принципиальное значение, так как настраивает на поиск внутренних резервов, дополнительных источников финансовых ресурсов и способов их привлечения, повышает ответственность за целевое и эффективное использование средств. Эти моменты помогают преодолеть социальную апатию у одних районов и ликвидировать иждивенческие настроения у других.

Сами условия долевого участия районов в финансировании мероприятий программ федеральной помощи на своей территории не только могут, но и должны быть различны и определяться применительно к специфике каждого района.

Международную помощь в преодолении депрессивности регионального развития следует скорее рассматривать как один из видов федеральной помощи депрессивным и отсталым территориям. Речь идет о государственном содействии в получении международной технической и инвестиционной помощи. В настоящее время осуществляется довольно интенсивная техническая и инвестиционная поддержка Российской Федерации стороны межправительственных, международных правительственных, неправительственных, частных организаций и фондов других

---

[99]См. Япония. Региональная структура экономики. М.: Наука. Главная редакция восточной литературы. 1987.С.197.

[100]Павлова М.А. Региональная политика Франции М.: Наука. 1974. С.72-76; Латинская Америка: региональная политика и планирование. М.: Наука, 1982. С.110,117; Региональное программирование в развитых капиталистических странах. М.: Наука. 1974. С.49-50.

[101]США: организация государственных программ. М: Наука. 1980; Региональное программирование в развитых капиталистических странах. М.: Наука. 1974.

стран или их сообществ.

Среди наиболее крупных программ можно выделить «Техническое содействие странам СНГ» (TACIS), разработанную и официально утвержденную руководящими органами Европейского Сообщества, проекты Европейского Банка Реконструкции и Развития, проекты и программы Всемирного Банка и ряд других.

Так, Всемирный Банк специализируется на предоставлении долгосрочных займов, содействующих структурной перестройке, развитию промышленности, сельского хозяйства, защите окружающей среды, улучшению образования и здравоохранения, улучшению городского хозяйства и систем водоснабжения и канализации, расширению систем связи, модернизации систем транспорта.

Помощь Всемирного Банка распространяется на те сферы и проблемы, которые послужили основанием для выделения ряда депрессивных регионов России.

Для того, чтобы эффективно использовать международную техническую и инвестиционную помощь для депрессивных регионов России, соответствующим федеральным структурам необходимо не только на основании региональных заявок сформировать федеральный пакет для получения международных грантов на техническую помощь и исследования, особо выделяя проблемы депрессивных регионов, но и инициировать интерес российских и зарубежных инвесторов (прежде всего межправительственных и международных организаций, способных осуществлять инвестиции) к депрессивным регионам России, и особенно к тем, которые имеют резервы и внутренние точки роста.

Инициировать интерес российских и зарубежных инвесторов возможно только путем создания благоприятного для отечественных и зарубежных инвесторов инвестиционного климата на депрессивных территориях, в частности, за счет предоставления федеральных гарантий и льгот.

Как отмечалось выше, большинство видов федеральной помощи предоставляется в начале реализации проекта, а все «минусы» проблемных районов - явление постоянное. Предприятия и учреждения в депрессивных районах испытывают наибольшие трудности во время реализации проектов, когда помощь государства минимальна. Поэтому понятна причина столь большой «текучести предприятий» в этих районах, особенно в периоды обострения кризисов.

Очевидно, что в условиях общего кризиса сильно затруднена полная социально-экономическая реабилитация депрессивных районов. Речь можно вести лишь о снятии первичной аномальной остроты проблемы. Требуются системные по существу мероприятия и механизмы санации, способные одновременно воздействовать на ситуацию в экономике, политике, социальных отношениях, природопользовании и других сферах жизнедеятельности, и предполагающие применение многофункциональных и многоступенчатых экономико-правовых, социально-экономических и других регуляторов, воздействующих на территориальную ситуацию.

Особую ценность приобретают все усилия государственных органов, направленные на комплексное решение проблем депрессивных районов. Последнего возможно достичь в ходе разработки комплексных программ санации экономики депрессивных районов.

В долгосрочном плане именно "программная" деятельность государства по санации депрессивных районов представляется наиболее эффективной. При этом появляется возможность учитывать как ресурсные возможности регионов по самостоятельному разрешению депрессивных ситуаций, так и институциональные и инвестиционные возможности государства по содействию выводу территорий в режим саморазвития или хотя бы снятия аномальной остроты проблемы на кризисной территории.

3.2. Методические подходы к разработке и реализации программ санации экономики депрессивного района

В настоящее время региональное программирование рассматривается российским правительством в качестве доминирующего метода реализации региональной политики, сменив пятилетнее планирование, считавшееся еще совсем недавно, в эпоху централизованной экономики и жесткого фондирования, наиболее адекватным методом регулирования экономического развития.

Причины столь сильных изменений на шкале правительственных приоритетов связаны с рядом обстоятельств: разрушением системы командно-административной экономики, общим состоянием экономической конъюнктуры, дефицитом федерального бюджета, политикой взаимоотношений "центр - регионы" и др.

В ситуации квазирынка, характерной в настоящее время для российской действительности, именно региональные программы оказались тем инструментом, который можно реально использовать для имплантации положений региональной политики в контекст регулирования.

Говоря о программно-целевом подходе, сферу приложения программ как особого инструмента управления системой следует искать именно в специальном вмешательстве с целью изменения неблагоприятно сложившихся пропорций. Программный метод применяется к решению проблем, которые не могут быть решены в необходимые сроки при сложившихся тенденциях развития и требуют существенных и быстрых структурных сдвигов[102].

То есть, программный метод отличается от традиционных методов регулирования тем, что если при традиционном подходе к регулированию достижение целей системы происходит автоматически, без изменения существующих систем, при прямом воздействии на входные параметры последних, то при программном методе предполагается перестройка структуры и схемы интеграции подсистем.

Именно в силу специфических особенностей проблем депрессивных районов (их межотраслевого и застойного характера, глубины протекания, медленной реакции на государственное вмешательство) государственная региональная политика оказывается благодатным полем применения принципов программирования.

Не случайно в последние 15-20 лет страны с рыночной экономикой все большее внимание уделяют созданию благоприятного инвестиционного и делового климата в депрессивных районах, ориентируясь при этом не на использование разрозненных методов регулирования, а стремясь к разработке взаимоувязанной и четко проработанной системы мероприятий в рамках федеральных и региональных программ. Последние показали свою эффективность как в нашей стране, так и за рубежом[103].

В российских условиях разовыми постановлениями правительства по развитию отдельных территорий, сильно лоббируемым региональными структурами, сдвинуть вопрос с мертвой точки не удается. Государственная поддержка районам, оказавшимся в кризисном состоянии, и в первую очередь - депрессивным, объективно требующим федеральной поддержки, должна быть реализована в рамках специальной федеральной программы помощи проблемным районам.

Являясь основным инструментом государственной поддержки депрессивных

---

[102] Михеева Н.Н. Математические методы и модели разработки программ регионального развития. М.: Наука. 1987. Ñ. 14-15;Кисельников А.А. Моделирование структуры и процесса реализации комплексных региональных программ. Новосибирск: Наука.1984.С.9.

[103] Наиболее широко известен позитивный опыт программного освоения ресурсов долины реки Тенниси, а также программного развития района Аппачей в США. Подробнее см Бигун Р.В. Американский федерализм и местное самоуправление// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск: ИЭиОПП со РАН 1995. С. 201-203.США: организация государственных программ. М: Наука. 1980. Ñ.264-299; Student History of TVA. Knoxville, Tennessee. 19 p.

районов, Программа санации должна иметь двухуровневую структуру.

Первый (федеральный) уровень должен определять структуру всей программы, механизмы согласования федеральных и региональных интересов, вопросы управления и контроля за реализацией программы, ее правовые и финансовые аспекты. Главной целью федерального уровня должна явиться концентрация на формировании эффективного инвестиционного климата в депрессивных районах.

Поиск и инициирование развития локальных "точек роста" должны осуществляться на втором (субъектном) уровне программы, в рамках локализованной в разрезе субъектов Федерации системы подпрограмм, охватывающей депрессивные районы России.

В настоящее время Президент и Правительство Российской Федерации считают целесообразным разработку федеральной программы помощи депрессивным и отсталым районам страны[104].

Говоря о необходимости федеральной поддержки депрессивных и отсталых регионов и построения двухуровневой системы программ санации депрессивных территорий в условиях современной России, следует учитывать ряд важных обстоятельств.

Во-первых, начало разработки концепции вышеупомянутой программы помощи депрессивным районам - безусловно позитивный момент. Но он лишь оттеняет тот факт, что ни в СССР, ни в России не существовало единой для страны программы развития проблемных территорий. К сожалению, невозможно и автоматически использовать исторический опыт регулирования регионального развития. Накопленный в российских условиях позитивный опыт (типа программы БАМ или развития Нечерноземья) резко обесценен в перестроечное время, так как был нацелен на использование чисто директивных, административных рычагов[105].

Во-вторых, эффективные федеральные программы помощи депрессивным и отсталым регионам могут «позволить» себе только экономически сильные и стабильные государства. Поэтому сама программа помощи объективно будет различной для стран, находящихся на разных ступенях экономического и социального развития. Более того, даже в границах одной страны содержание программ, методы их реализации, формы регулирования, масштабы помощи регионам будут существенно различаться в зависимости от условий экономического (кризисного или стабильного) состояния государства.

Очевидно, что в России при выходе из кризиса и в условиях нормального экономического развития федеральные власти смогут позволить большее отвлечение бюджетных средств для реализации таких программ, либо большую концентрацию на решении других задач по подъему регионов, связанных, в первую очередь, со стимулированием деловой активности, привлечением инвесторов, улучшением общего «имиджа» территорий. К сожалению эти рычаги и стимулы в современной России пока объективно не задействованы.

В-третьих, региональные программы в СССР носили главным образом производственно-технологическую направленность и в значительно меньшей степени

---

[104] Былов Г.В., Смирнягин Л.В. Программа помощи депрессивным регионам (проект концепции)// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып.3, Новосибирск: ЭКОР.1996. С.172-188.

[105] Конечно, государство и в бывшем СССР, и в современной России оказывало в той или иной форме поддержку определенным республикам, краям и областям. Региональная политика с формальной точки зрения была ориентирована на подъем в первую очередь среднеазиатских и закавказских республик, являвшихся отсталыми окраинами. Для этого осуществлялся мощный перелив бюджетных средств в эти районы. Но средства и централизованные капиталовложения выделялись на безвозвратной основе, без серьезных научных обоснований и без конкретных обязательств со стороны регионов-реципиентов помощи в части использования выделяемых средств. Это порождало возражения в регионах-донорах.

ориентировались на решение социальных, экологических проблем, на повышение эффективности развития регионального хозяйства, стимулирование деловой активности в регионах. При их реализации использовались традиционные административные рычаги регулирования и контроля. Не случайно такие программы давались «на откуп» отраслевым министерствам и ведомствам, а их финансирование осуществлялось по отраслевому принципу[106].

Так как конечный эффект от реализации таких программ был не слишком заметен, а проблемы, положенные в их основу, оставались, то ЦК КПСС и союзное правительство периодически начинали новый «виток» по инициированию программ. Напомним, например, что только по развитию производительных сил Дальневосточного экономического района начиная с 1930 года был разработан ряд специальных планов и программ (постановлений) - в 1930, 1967, 1972 годах. В 1987 и 1996 гг. были официально приняты программы социально-экономического развития Дальнего Востока.

В-четвертых, федеральная программа помощи депрессивным и отсталым регионам России сможет «работать» лишь при отказе от существующей практики бессистемной «раздачи» различных льгот субъектам Федерации как со стороны правительства, так и со стороны высших должностных лиц государства. Целесообразно законодательно запретить выдачу различных льгот и привилегий регионам России без федеральной программы (за исключением помощи в экстренных ситуациях).

Наиболее сложный момент - обоснование целей и мероприятий программы санации экономики депрессивного района. В чем состоит отличие программы санации от традиционных региональных программ развития?

Для депрессивного района речь идет о *создании потенциала развития заново*, то есть о нахождении точек роста и поиске возможности эффективной интеграции района в хозяйственную систему страны. Поэтому и сам характер программы санации должен быть особым - не просто направленным на экономическое развитие, а на подавление факторов, определяющих депрессивное состояние хозяйства района[107].

Можно выделить несколько подходов к реализации санации депрессивных территорий:

- текущая консервация депрессивного состояния, то есть временное сохранение в регионе сложившегося на данный момент положения (выделяемые средства государственной поддержки препятствуют дальнейшей деструктуризации экономики района, но их недостаточно для устранения причин стагнации);

- трансформация экономического потенциала, ведущая к снижению социальной нагрузки на территорию, устранению причин экологического бедствия и т.п.;

- общая санация, подразумевающая полный вывод из зоны депрессии хозяйствующих субъектов и переселение людей.

Реализация санации хозяйства района может различаться по степени интенсивности процесса. Может осуществляться как активная санация территории, предполагающая наличие предварительно разработанной, обеспеченной ресурсами программы и соответствующих организационно-правовых механизмов, так и пассивная санация, организаторы которой либо не располагают соответствующими механизмами воздействия и ресурсами, либо, при их наличии, переоценивают возможности саморазрешения депрессивной ситуации.

---

[106]Экономическая реформа на Дальнем Востоке: результаты, проблемы, концепция развития. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1993. С.111-121; Сыркин В.И. Опыт программного развития Дальневосточного экономического района// Вестник ДВО АН СССР. 1990. №3. с. 32-36.

[107]Подробнее см. Корсунский Б.Л. Проблемный регион в условиях перестройки (опыт ЕАО)// Вестник ДВО РАН. 1998. №5.

Основные принципы осуществления санации в двухуровневой системе программ, сводятся к следующему:

1) целевая определенность - то есть, нацеленность на получение конкретного конечного результата как на федеральном, так и на региональном уровне;

2) комплексность воздействия - то есть осуществляемые мероприятия и предлагаемые механизмы должны одновременно решать несколько проблем и не являться противоречивыми с точки зрения ожидаемых результатов;

3) системность поддержки - механизмы санации должны выделяться в политике федеральных и региональных органов власти, очерчивая зоны совместных действий и зоны исключительной компетенции каждого из властных уровней;

4) нацеленность на превентивные действия, что подразумевает не только важность "расшивки" ранее возникших проблем, но и ориентацию механизма санации на действия по упреждению появления кризисных ситуаций на территориях[108];

5) реальность - нацеленность на четкие конечные результаты;

6) контролируемость действий, позволяющая проверять соответствие полученных результатов целям санации;

7) гласность - стремление к ясному и четкому освещению целей, процедур и результатов санации, особенно в части использования средств государственной поддержки.

Учитывая вышеизложенные принципы осуществления санации, программа санации проблемных регионов, как целевая комплексная двухуровневая программа, должна содержать:

- четко обозначенную федеральную проблему, на решение которой в целом направлена программа, а также проблемы, разрешаемые в региональных программных блоках;
- формулировку основных федеральных и региональных целей и предполагаемые сроки их достижения;
- оценку траекторий развития проблемных районов во времени и пространстве с учетом интересов всех основных участников реализации программы;
- оценку перспективной значимости поддерживаемых районов для межрегионального (возможно федерального и международного) рынков труда, капитала, продукции и услуг;
- потребность в инвестициях и возможных источниках финансирования крупных проектов и программы в целом;
- набор институциональных мероприятий, обеспечивающих на федеральном уровне условия "смягчения" инвестиционного климата в депрессивных регионах;
- систему меры по организации управления, механизму реализации и правовому сопровождению программы.

Наряду с этим, региональный (субъектный) уровень программы должен предусматривать:

- поиск и оценку перспектив развития "точек роста" региональной экономики и соответствующий механизм их инициализации;
- условия повышения конкурентоспособности районов в рыночных условиях с учетом рационального использования ресурсного, производственного, инфраструктурного, научного, трудового и финансового потенциала территорий;
- систему мероприятий по охране природной среды и созданию условий устойчивого развития экономики поддерживаемых районов в интересах последующих поколений.

---

[108] Следует отметить, что нам не известны примеры ни из российской, ни из зарубежной практики "игры на упреждение" в разработке программ санации. Обычно программа разрабатывается как реакция на необходимость "расшивки" уже возникшей депрессивной ситуации.

С нашей точки зрения следует уделить особое внимание этапу формирования целей программы санации экономики депрессивных районов. Во многих зарубежных странах выделяют 3-4 главные социальные или макроэкономические цели в развитии проблемных территорий:

- повышение занятости населения;
- выравнивание уровня душевых доходов до среднего по стране уровня;
- выравнивание внутрирегиональных разрывов в уровне благосостояния населения.

Ориентация на макроэкономические цели оправдана в стратегическом плане, но в тактическом - предпочтительнее выделять более конкретные, промежуточные цели. Особенно это верно для районов, пораженных, подобно Еврейской автономной области, структурным (отраслевым) кризисом.

При подобном подходе в качестве первоочередных ориентиров рассматривается восстановление интеграционных связей района; подъем экономической активности; развитие конкретных секторов экономики; инфраструктурное строительство.

В современных условиях дефицита федерального бюджета, экономической и политической нестабильности в стране, вряд ли удастся сформировать федеральный блок (уровень) программы санации в полном объеме.

В нынешних условиях федеральный уровень программы может выполнять функции координации, систематизации, упорядочения и контроля расходования федеральных средств для помощи наиболее нуждающимся районам по конкретным направлениям. Другими словами, в условиях дефицита финансовых ресурсов, федеральный уровень должен концентрироваться на обеспечении институциональных условий реализации программы.

В переходной экономике и интенсивном проникновении рыночной идеологии в схемы управления и финансирования, появляется возможность для построения программ санации на основе принципа максимального внимания к созданию среды для эффективного наращивания экономической активности в районе при сильно дозированной опоре на государственную поддержку по наиболее принципиальным вопросам. Впервые акцент на создание среды для роста экономической активности в районе путем формирования механизма регулирования, стимулирующего предпринимательский сектор самостоятельно решать проблемы, был сделан в Концепции выхода из кризиса и стимулирования социально-экономического развития Дальнего Востока в 1991 году[109].

Еще раз подчеркнем, что речь идет об изменении характера программ, переходе от программ инвестиционного типа к программам институциональным. При таком изменении характера, главным содержанием программы санации на федеральном уровне становится формирование механизмов экономического регулирования и мер поддержания благоприятного для экономической активности климата в депрессивных районах.

В силу ограниченности народнохозяйственных материальных и финансовых ресурсов, федеральная программа помощи депрессивным и отсталым районам России может выступать в качестве конкурента по выделяемым ресурсам другим федеральным программам. В частности - программам поддержки эффективных региональных «точек роста» в районах особых федеральных интересов.

Такая конкуренция программ - естественное явление, например, в региональной политике Европейского Сообщества[110]. Главное здесь заключается в том, чтобы

---

109 См. Концепция выхода из кризиса и стимулирования социально-экономического развития ДВЭР и Забайкалья. Приамурские ведомости. 1991.

110 Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998. 172 с.

существовала общая концепция основных мероприятий региональной политики в их единстве и взаимодополнении. Поэтому постановка на федеральном уровне вопроса о начале работ по программе помощи депрессивным и отсталым районам может послужить сильным импульсом для более широкой постановки проблемы - о системе мероприятий и программ федеральной региональной политики России.

Для успешности реализации программы развития проблемных районов, депрессивные территории должны получить определенное место в системе государственных мероприятий и официально оформленный статус.

Необходимо разработать и принять специальный федеральный закон "О мерах государственной поддержки депрессивных территорий", который должен нормативно закрепить само понятие "депрессивная территория (район)", законодательно установить перечень признаков и показателей отнесения территорий к "депрессивным районам". При этом меры санации должны рассматриваться как дополнительные, призванные дополнить, но не отменить уже используемые по ранее принятым законам другие виды поддержки районов. Закон должен установить правила разработки и процедуры включения программ санации в число объектов государственной поддержки и финансирования из средств федерального бюджета, а также оговорить другие формы поддержки, в том числе зачисление всей суммы собираемых на территории налогов только в региональные бюджеты, освобождение от федеральных налогов всех предприятий и организаций, осуществляющих на депрессивных территориях строительство социальных объектов и обеспечивающих создание новых рабочих мест.

Статус депрессивного района должен предоставляться только после анализа технико-экономических показателей за значительный временной отрезок (10-15 лет). Причем не должно быть постоянно депрессивных районов. Подобный статус должен представляться на строго ограниченный срок с четко поставленной задачей восстановления или обновления экономической базы развития для возрождения роли района в территориальном разделении труда.

Недопустимо и автоматическое получение статуса депрессивного района, учитывая менталитет руководителей и соблазн получения «даровой» помощи от федерального центра.

В каждом конкретном случае необходим индивидуальный анализ причин низких экономических показателей, анализ внутренних финансовых возможностей экономического развития района, разработка системы мероприятий по выходу территории из депрессии: сроки, объем необходимых средств и механизм реализации программы санации.

ВЫВОДЫ:

1. Вывод депрессивной территории если не в режим саморазвития, то хотя бы в режим социально-экономической стабилизации, позволяющей снять аномальную остроту депрессии, - сложный процесс. Для его реализации в каждом конкретном случае применяются разные механизмы и процедуры.

2. Несмотря на индивидуальность мер по выводу территории из депрессивного состояния, вычленяется ряд относительно однотипных подходов, используемых государством в отношении каждого депрессивного района и оказывающих прямое или косвенное, стимулирующее или ограничительное воздействие на решение стоящих перед депрессивным районом проблем.

3. В настоящее время в России идет поиск парадигмы региональной политики и формируется набор методов регионального регулирования. В условиях общего кризиса экономики необходимы системные мероприятия и механизмы санации. Особую

ценность приобретают усилия государственных органов, направленные на комплексное решение проблем депрессивных районов. Последнего возможно достичь в ходе разработки комплексных программ санации экономики депрессивных районов.

4. Для переходной экономики наиболее конструктивным и эффективным подходом при разработке стратегии санации депрессивных районов является построение двухуровневой системы программ санации. Федеральный центр определяет структуру программы, механизмы согласования федеральных и региональных интересов, правовые и финансовые аспекты, вопросы управления и контроля за реализацией программы. На субъектном уровне программы, в рамках локализованной в разрезе субъектов Федерации системы подпрограмм, идет поиск и инициирование "точек роста" экономики депрессивных регионов.

5. В условиях дефицита финансовых ресурсов и интенсивного проникновения рыночной идеологии в схемы управления и финансирования, главным содержанием программы санации на федеральном уровне становится формирование механизмов экономического регулирования и мер поддержания благоприятного для экономической активности климата в депрессивных районах.

Глава 4. ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДЕПРЕССИВНОГО РАЙОНА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Опыт развитых стран свидетельствует, что разработка стратегии действий по выводу депрессивных районов из кризисного состояния должна охватывать все уровни хозяйствования. В ходе экономической реформы в России федеральное правительство также признало необходимость разработки государственной программы помощи депрессивным районам.

Как было показано в разделе 3.2, концепция построения программы санации экономики депрессивных районов должна исходить из двухуровневой структуры подобной программы.

В условиях нехватки финансовых ресурсов, федеральный уровень программы санации должен концентрироваться на обеспечении институциональных условий реализации программы. Поиск конкретных путей инициирования экономики депрессивных районов должен осуществляться на втором (субъектном) уровне программы, в рамках локализованной в разрезе субъектов Федерации системы подпрограмм.

В названных условиях формирование стратегии социально-экономического развития депрессивного района, подобного Еврейской автономной области, предполагает оценку внутренних финансовых возможностей хозяйственного комплекса района, определение "точек санации" экономики, а также формирование механизма привлечения инвестиций, необходимых для реализации программы санации.

4.1. Оценка внутренних финансовых возможностей экономического развития

В условиях дефицита федерального бюджета варианты стратегии социально-экономического развития депрессивного района во многом определяются внутренними финансовыми возможностями самого района. Последние в значительной мере зависят

от финансового состояния производственных предприятий района. Именно предприятия в большинстве своем формируют тот финансовый фон, на котором и осуществляется экономическое развитие района.

Кажущаяся простота вопроса оценки финансового состояния предприятий депрессивного района при более внимательном изучении оказывается обманчивой.

Действительно, в странах с развитой рыночной экономикой сложились и достаточно активно применяются системы относительных оценок деятельности промышленных, торговых, финансовых корпораций, содержащие набор ключевых финансовых показателей, характеризующих их устойчивость, платежеспособность, деловую активность, рентабельность. Методы анализа финансово-оперативных показателей (ratios) пользуются в развитых странах большой популярностью в силу простоты и оперативности. Суть подхода состоит в сравнении рассчитанных по данным финансовой отчетности коэффициентов с общепринятыми стандартными среднеотраслевыми нормами или соответствующими коэффициентами, рассчитанными в ходе анализа деятельности компаний за ряд предшествующих лет[111].

Однако при расчете относительных коэффициентов в развитых странах (даже в рамках одной страны) не соблюдается какая-либо единая система показателей. Например, в США обычно публикуется 10-15 показателей. В Японии в Ежегоднике по компаниям приводится 12 показателей, а в справочнике Министерства торговли и промышленности - около 80[112].

Используемые подходы позволяют дать всесторонний анализ финансовой устойчивости фирмы, но в случае разнонаправленности полученных результатов, усложняют конечные выводы как о результатах работы фирмы за анализируемый период, так и в целом о состоянии дел в той или иной отрасли района.

Сложившиеся в отечественной теории и практике подходы к оценке финансового состояния предприятий применительно к рыночным условиям хозяйствования, на наш взгляд также более применимы к внутрифирменному анализу. В существующих методиках[113] предлагается рассчитывать и вести мониторинг по очень широкому кругу индикаторов, ряд из которых относится исключительно к внутренним показателям деятельности фирмы (например, сила и эффект финансового рычага). Подобный углубленный анализ требует существенно более подробного наблюдения не только за стандартными финансовыми и экономическими параметрами деятельности предприятий, но и за другими параметрами, рассчитываемыми дополнительно, и важен, в первую очередь, самим предприятиям, осознавшим необходимость овладения приемами финансового менеджмента.

Однако на стадии формирования стратегии развития депрессивного района интерес аналитиков и потенциальных инвесторов ограничивается преимущественно внешними проявлениями финансового состояния фирм (отраслей)[114]. Под "внешними" мы понимаем здесь те проявления финансового состояния фирм, которые можно отследить, имея в распоряжении лишь стандартную бухгалтерскую отчетность, то есть не прибегая к специальному анализу дополнительных аспектов деятельности предприятий.

---

[111]Accountancy. Second edition. London: BPP Publishing Limited. Aldine House. 1991. 400 p.; Финансовый анализ деятельности фирмы. М.: Истр-Сервис. 1993. 214 с.

[112]Крылова Т.Б. Выбор партнера: анализ отчетности капиталистического предприятия. М.: Финансы и статистика. 1991. С. 121.

[113]Шеремет А.Д., Сейфулин Р.С., Негашев Е.В. Методика финансового анализа предприятия. М.: ЮНИГЛОБ совместно с ИПО "МП". 1992. 75 с.; Идрисов А.Б. Планирование и анализ эффективности инвестиций. М.: PRO-INVEST Consulting. 1995. 157 с.; Литвин М.И. Применение матричных балансов для оценки финансового состояния предприятия// Финансы. 1995. №3 С.14-17.

[114]Изложение ведется применительно к анализу финансового состояния предприятий с использованием синонимов “фирма”, “компания”, но рассматриваемые подходы полностью применимы и для отраслевого анализа.

При внешнем анализе важно избегать разнокачественности методических подходов, применяемых к расчету показателей. В противном случае не удастся достичь сопоставимости результатов анализа по разным предприятиям, к которым применялись нетождественные методики. Следует учитывать и пространственную протяженность России, определяющую региональную специфику в ранжирование нормативных финансовых состояний предприятий в разных отраслях, функционирующих в разном экономическом окружении в разных районах.

Результаты обзора информационных массивов, используемых в расчетных процедурах оценки финансового положения фирм, показывают, что в зарубежной практике нет четко регламентированного набора ключевых показателей, характеризующих искомое состояние и формирующих рейтинг фирм или отраслей. В отечественной экономической литературе диапазон рекомендуемых к расчету и анализу коэффициентов финансового состояния также достаточно широк.

С нашей точки зрения система коэффициентов оценки финансово-экономического состояния отраслей района должна удовлетворять следующим критериям:

- ориентироваться на доступную исходную информацию и простоту расчета оценочных показателей, достигаемую использованием данных официальной статистической отчетности;
- не содержать коэффициентов, регистрирующих частные и второстепенные аспекты финансово-экономического положения предприятий отрасли, избегать дублирования коэффициентов, то есть не включать те из них, которые связаны очевидной линейной зависимостью.

Системное и емкое представление о финансовом положении предприятий региона можно получить на основе анализа относительно небольшого числа наиболее значимых финансовых коэффициентов.

Исходной информацией для расчетов финансовых коэффициентов служат основные типовые формы бухгалтерской отчетности: баланс предприятия (форма № 1) и отчет о финансовых результатах и их использовании (форма № 2), утвержденные Минфином РФ (приказ № 115 от 19 марта 1995 г. и приказ № 97 от 12 ноября 1996г.).

Ниже представлены два вида формул расчета финансовых индикаторов: для отчетности 1994-1995 гг. (в скобках за коэффициентом указана цифра 95) и для отчетности 1996-1997 гг. (в скобках - 96). Оба вида схожи по содержанию, но различаются кодами статей, изменения по которым внесены в отчетность Минфином РФ, начиная с 1996 г. Основной массив информации для расчетов заимствуется из формы № 1, если используются данные формы № 2, то в методике расчетов дается соответствующая ссылка.

Все анализируемые финансовые коэффициенты, описывающие состояние финансов отраслей, разбиты на пять групп в соответствии с наиболее существенными характеристиками финансово-экономического состояния предприятий района.

1 группа. Показатели финансовой независимости (показатели структуры капитала)

В эту группу включены показатели, характеризующие степень финансовой устойчивости предприятий и защищенности интересов кредиторов и инвесторов, имеющих долгосрочные вложения в компании района. Иначе эти показатели называются показателями структуры капитала.

Коэффициент собственности или независимости ($К_{1.1}$)

Коэффициент собственности является важнейшей из характеристик устойчивости финансового состояния предприятия, его независимости от заемных средств. Показатель вычисляется как отношение источников собственных средств к активу баланса-нетто:

$К_{1.1}$(95) = стр.480/стр.360

$К_{1.1}$(96) = стр.490/стр.399

Нормальное минимальное значение коэффициента собственности на уровне $К_{1.1}$>0,5-0,6 означает, что обязательства предприятия могут быть покрыты его собственными средствами, а рост коэффициента свидетельствует об увеличении финансовой независимости предприятия и снижении риска финансовых затруднений в будущем[115].

Коэффициент соотношения привлеченных и собственных средств ($К_{1.2}$)

Коэффициент $К_{1.2}$ характеризует зависимость компании от внешних займов. По сути он показывает соотношение между активами, обеспеченными кредиторами, с суммой активов, обеспеченных акционерами (собственными средствами компании). Определяется как отношение заемного капитала к величине собственных средств предприятия:

$К_{1.2}$(95) = (стр.500+стр.510+стр.600+стр.610+стр.620)/стр.480

$К_{1.2}$(96) = (стр.590+стр.610)/стр.490

Чем выше показатель $К_{1.2}$, тем большая сумма долгосрочных обязательств у компании и тем сложнее финансовая ситуация, так как если все эти обязательства компания не сможет оплатить, то она обанкротится.

Коэффициент дебиторской задолженности ($К_{1.3}$)

Рассчитывается как отношение дебиторской задолженности к активу баланса:

$К_{1.3}$(95)= (стр.199+стр.200+стр.210+стр.220+стр.240+стр.250)/стр.360

$К_{1.3}$(96) = (стр.230+стр.240)/стр.399

Нормальным в мировой практике признается величина $К_{1.3}$ не больше 0,15, в условиях российской действительности возможно увеличение верхней границы этого показателя до 0,18.

2 группа. Показатели ликвидности

Показатели, объединенные в данную группу, не только дают характеристику устойчивости финансового состояния предприятия при разной степени учета ликвидных средств, но и используются в интересах различных внешних пользователей аналитической информации. Для поставщиков сырья и материалов в район наибольший интерес представляет коэффициент абсолютной ликвидности ($К_{2.1}$); для банков, кредитующих предприятия, более интересен коэффициент ликвидности ($К_{2.2}$)[116].

Коэффициент абсолютной ликвидности ($К_{2.1.}$)

Коэффициент абсолютной ликвидности характеризует способность предприятий района быстро рассчитываться за взятые кредиты и ссуды и показывает, какую часть краткосрочной задолженности предприятия могут погасить в ближайшее время. Показатель рассчитывается как отношение величины наиболее ликвидных активов

[115]Казакевич В.П. Анализ финансовых отчетов капиталистических предприятий. М.: Изд-во Университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы. 1969. С. 80; Крылова Т.Б. Выбор партнера: анализ отчетности капиталистического предприятия. М.: Финансы и статистика. 1991. С. 140.

[116]Стуков С.А. Экономический анализ и рынок. Бухгалтерский учет. 1991. № 3. С. 28.

(суммы денежных средств и краткосрочных финансовых вложений) к сумме краткосрочных обязательств предприятий:

$К_{2.1}$(95)=(стр.270+стр.280+стр.290+стр.300+стр.310)/
(стр.770-стр.500-стр.510-стр.730-стр.735-стр.740)

$К_{2.1}$(96) = (стр.260+стр.250)/(стр.690-стр.640-стр.650-стр.660)

Нормальным считается значение коэффициента $К_{2.1}$ в интервале 0,2-0,7[117].

Коэффициент ликвидности ($К_{2.2}$)

Коэффициент ликвидности отражает прогнозируемые платежные возможности предприятия при условии своевременного проведения расчетов с дебиторами. Он определяется как отношение денежных средств, краткосрочных финансовых вложений и дебиторской задолженности предприятия к сумме краткосрочных обязательств:

$К_{2.2}$(95)=(стр.330-стр.260-стр.320)/
(стр.770-стр.500-стр.510-стр.730-стр.735-стр.740)

$К_{2.2}$(96)=(стр.290-стр.210-стр.220-стр.234-стр.245-стр.270)/
(стр.690-стр.640-стр.650-стр.660)

Нормальным значением показателя в зарубежной литературе считается $К_{2.2} > 1,0$[118].

Коэффициент обеспечения запасами и затратами краткосрочных обязательств ($К_{2.3}$)

Коэффициент $К_{2.3}$ позволяет анализировать структуру ликвидных оборотных средств в части соотношения наиболее и наименее ликвидной частей. Он показывает, какую часть краткосрочных обязательств компания может погасить, реализовав товарно-материальные ценности. Коэффициент рассчитывается как отношение запасов и затрат к сумме краткосрочных обязательств:

$К_{2.3}$(95)=стр.180/(стр.770-стр.500-стр.510-стр.730-стр.735-стр.740)

$К_{2.3}$(96)=(стр.210+стр.220)/(стр.690-стр.640-стр.650-стр.660)

Нормативное значение коэффициента принимается не ниже 1,0. Слишком высокое значение $К_{2.3}$ требует одновременного анализа состояния коэффициентов $К_{2.1}$ и $К_{2.2}$.

3 группа. Показатели деловой активности (оборачиваемости ресурсов)

Показатели данной группы позволяют проанализировать, насколько эффективно предприятия отрасли использует свои средства. В группу включены параметры, описывающие состояние оборачиваемости товарно-материальных ценностей, влияющие на деловую активность предприятий.

Общий коэффициент оборачиваемости ($К_{3.1}$)

Отношение суммы продаж ко всему итогу средств характеризует эффективность использования компаниями всех имеющихся ресурсов независимо от источников их привлечения, то есть показывает, сколько раз за год совершается полный цикл производства и обращения, приносящий эффект в виде прибыли.

Общий коэффициент оборачиваемости представляет отношение объемов выручки от реализации (валового дохода) к активу баланса:

$К_{3.1}$ (95)= стр.010 из ф.№2/стр.360

$К_{3.1}$ (96)= стр.010 из ф.№2/стр.399

[117]Шеремет А.Д., Сейфулин Р.С., Негашев Е.В. Методика финансового анализа предприятия. М.: ЮНИГЛОБ совместно с ИПО "МП". 1992. С. 49.

[118]Ковалев В.В. Финансовый анализ. М.: Финансы и статистика. 1996. С.102.

Показатель $К_{3.1}$ различается от отрасли к отрасли, отражая особенности производственного процесса. Нормативное значение параметра находится в рамках 0,3-0,7[119].

Коэффициент оборачиваемости запасов($К_{3.2}$)

Характеризует оборачиваемость запасов, то есть скорость их реализации. Находится как отношение себестоимости реализованной продукции (суммарных затрат на производство и реализацию продукции) к запасам и затратам предприятия:

$К_{3.2}$ (95)= стр.040 из ф.№2/стр.180

$К_{3.2}$ (96)= (стр.020+стр.030+стр.040) из ф.№2/(стр.210+стр.220)

Чем выше оборачиваемость запасов, тем более ликвидную структуру имеют оборотные средства (меньше средств связано в самой неликвидной статье), тем устойчивее положение фирм. Для российских предприятий, имеющих высокую степень задолженности, повышение оборачиваемости и снижение запасов является особенно актуальным. При оптимальном сроке оборачиваемости материальных оборотных активов в 3 месяца, "верхняя" граница $К_{3.2}$ равна 4 (за год товарно-материальные запасы и затраты должны 4 раза быть включены в себестоимость продукции). Нижняя граница $К_{3.2}$ равна 2 и характеризует критически малый уровень оборачиваемости.

Коэффициент оборачиваемости собственных средств ($К_{3.3}$)

Рассчитывается как отношение выручки от реализации к источникам собственных средств:

$К_{3.3}$ (95)= стр.010 из ф.№2/стр.480

$К_{3.3}$ (96)= стр.010 из ф.№2/стр.490

Коэффициент оборачиваемости собственного капитала характеризует различные аспекты деятельности компании. Слишком высокий коэффициент (значительное превышение уровня продаж над вложенным капиталом) влечет за собой необходимость увеличения кредитных ресурсов. Низкий коэффициент означает бездействие части собственных средств. Нормативные значения коэффициента лежат в границах 0,8-1,2.

4 группа. Показатели оценки структуры баланса

В данную группу входят показатели оценки структуры баланса, утвержденные Федеральным Управлением по делам о несостоятельности (банкротству) предприятий и Гражданским кодексом Российской Федерации[120].

Коэффициент текущей ликвидности ($К_{4.1}$)

Коэффициент текущей ликвидности показывает платежные возможности предприятия, оцениваемые при условии не только своевременных расчетов с дебиторами и благоприятной реализации готовой продукции, но и продажи в случае необходимости прочих элементов материальных оборотных средств. Определяется как отношение суммы денежных средств и расчетов, запасов и затрат к сумме краткосрочных обязательств:

$К_{4.1}$(95)=(стр.330+стр.180)/(стр.770-стр.500-стр.510-стр.730-стр.735-стр.740)

$К_{4.1}$ (96)=стр.290/(стр.690-стр.640-стр.650-стр.660)

Нормальным для данного показателя считается значение, превышающее 2,0.

---

[119]При прочих равных условиях показатель будет тем выше, чем изношеннее необоротные средства предприятия. При анализе коэффициента оборачиваемости это следует учитывать.

[120]Постановление Правительства России от 20.05.1994 г. № 498 "О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий"; Методические положения по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса. Экономика и жизнь. 1994. № 44; Полный Гражданский кодекс России, ч.1. М.: ИНФРА-М. 1995. Ст. 74.

Коэффициент обеспеченности текущих активов собственными средствами ($К_{4.2}$)

Названный коэффициент является одним из главных относительных показателей устойчивости финансового состояния предприятий в связи с той ролью, которую играют абсолютные показатели обеспеченности предприятий источниками формирования запасов и затрат. Его значение рассчитывается как отношение величины собственных оборотных средств к стоимости запасов и затрат предприятия:

$К_{4.2}$(95)= (стр.480-стр.080)/(стр.330+стр.180)

$К_{4.2}$(96)=(стр.490-стр.190)/стр.290

Значение коэффициента обеспеченности текущих активов собственными средствами, полученное на основе статистических усреднений данных хозяйственной практики, имеет вид $К_{4.2}$>0,3-0,8[121]. Для российской действительности $К_{4.2}$ принимается не менее 0,1.

Коэффициент соотношения чистых активов и уставного капитала ($К_{4.3}$)

Определяется как соотношение стоимости чистых активов предприятия и величины уставного капитала:

$К_{4.3}$(95)=(стр.360+стр.730+стр.735+стр.750-
стр.060-стр.175-стр.430-стр.440-стр.770)/стр.400

$К_{4.3}$(96)= (стр.190+стр.290+стр.640+стр.650-
стр.220-стр.460-стр.590-стр.690)/стр.410

Гражданский Кодекс устанавливает недопустимость падения размеров чистых активов ниже величины уставного капитала предприятия, поэтому нижняя граница $К_{4.3}$ должна быть не менее 1,0.

5 группа. Коэффициенты рентабельности

Группа коэффициентов рентабельности отражает, насколько рентабельна (прибыльна) деятельность компаний.

Коэффициент рентабельности использования всего капитала ($К_{5.1}$)

Наиболее общий показатель в группе. Показывает, сколько денежных единиц необходимо затратить фирме для получения единицы прибыли независимо от источника привлечения этих средств. Рассчитывается как отношение балансовой прибыли к стоимости всего имущества предприятия:

$К_{5.1}$(95)= стр.090 из ф.№2/стр.360

$К_{5.1}$(96)= стр.140 из ф.№2/стр.399

Нижняя граница коэффициента $К_{5.1}$ должна быть не ниже 0,05.

Коэффициент рентабельности использования собственных средств ($К_{5.2}$)

Рентабельность собственного капитала определяется как отношение чистой прибыли после уплаты налога к собственным средствам предприятия:

$К_{5.2}$(95)=стр.090 из ф.№2/стр.480

$К_{5.2}$(96)=стр.140 из ф.№2/стр.490

Данный коэффициент позволяет определить эффективность использования инвестированного собственниками капитала и сравнить эффект от его использования с возможностью получения дохода от вложения этих же средств в другие ценные бумаги. В странах с рыночной экономикой коэффициент $К_{5.2}$ выступает своеобразным

[121]Шеремет А.Д., Сейфулин Р.С., Негашев Е.В. Методика финансового анализа предприятия. М.: ЮНИГЛОБ совместно с ИПО "МП". 1992. С. 47.

критерием при оценке уровня котировки акций на бирже. Нормальным признается его значение не ниже 0,07.

Коэффициент рентабельности продаж ($К_{5.3}$)

Коэффициент рентабельности продаж измеряется как отношение балансовой прибыли к объему реализованной продукции:

$К_{5.3}$(95)=стр.090 из ф.№2/стр.010 из ф.№2

$К_{5.3}$(96)=стр.140 из ф.№2/стр.010 из ф.№2

В мировой практике считается, что $К_{5.3}$ должен превышать 0,1.

Коэффициент рентабельности по текущим затратам ($К_{5.4}$)

Расчет осуществляется путем отнесения балансовой прибыли к себестоимости реализованной продукции:

$К_{5.4}$(95)=стр.090 из ф.№2/стр.040 из ф.№2

$К_{5.4}$(96)=стр.140 из ф.№2/(стр.020+стр.030+стр.040) из ф.№2

Коэффициенты рентабельности имеют ограниченный диапазон нормативных состояний. В экономиках всех типов нижняя эффективная граница их значений находится в пределах 0,05-0,1. Вполне достаточной эффективностью использования вложенных в производство средств признается уровень значений выше 0,15-0,3.

Комплексный анализ основных финансовых коэффициентов, характеризующих финансовое состояние предприятий района, осуществляется на основе сводной таблицы, содержащей наряду с фактическими значениями отчетных периодов нормативные ограничения для анализируемых показателей. В качестве нормативной базы сравнения при анализе финансово-экономического состояния предприятий района используются стандарты значений, излагаемые в зарубежной и отечественной литературе, а также контрольные параметры, утвержденные государственными документами.

Сложность анализа расчетных показателей финансовых коэффициентов состоит в разнонаправленности оценок даже в рамках одной группы финансовых показателей состояния предприятия. С целью нивелирования данного недостатка, для оценки финансово-экономического состояния предприятий депрессивного района авторы использовали балльный метод оценки. Названный метод предполагает проведение анализа финансовых коэффициентов путем сравнения полученных значений с рекомендованными нормативными величинами и дальнейшего “разнесения” полученных значений по зонам удаленности от нормативной величины коэффициента.

Установление диапазона допустимых значений по каждому коэффициенту позволяет избежать однозначной оценки (“удовлетворительно” - “неудовлетворительно”) применительно к исследуемой характеристике финансового состояния предприятий района и проводить группировку финансовых коэффициентов в каждой группе по так называемым “зонам риска” состояний финансовой устойчивости (надежности) предприятий района. Чем удаленнее значение коэффициента от нормативного уровня, тем степень финансового благополучия предприятий ниже, а риск попадания при этом в категорию несостоятельных предприятий - выше. Всего для анализа выделяется четыре зоны риска или, что то же, четыре состояния финансовой устойчивости и надежности предприятий (табл.4.1.1).

Зону “благополучия” образуют значения финансовых показателей, достигающие и превышающие нормативную величину. Значения коэффициентов, попадающие в эту зону, свидетельствуют, что по данной характеристике финансово-экономическое состояние предприятий района квалифицируется как совершенно надежное (устойчивое).

Зону “относительной стабильности” формирует спектр значений финансовых показателей незначительно удаленных в сторону ухудшения от принятых нормативных величин.

При более значительном удалении от нормативных значений, финансовые коэффициенты формируют зону “опасности”. Финансово-экономическое положение предприятий в этом случае следует признать предкризисным.

Переход показателями предельного порога допустимости свидетельствует о кризисном положении и финансовой несостоятельности предприятий по характеризуемой этими показателями деятельности.

Группировка значений финансовых коэффициентов по зонам риска является первым этапом анализа финансовой устойчивости предприятий района с использованием балльного метода оценки.

Таблица 5.1.1. Группировка значений финансовых коэффициентов по зонам риска.
Таблица 4.1.1.
Группировка значений финансовых коэффициентов по зонам риска

Показатели	Нормативные границы значений финансовых коэффициентов*)	З о н ы р и с к а (зоны финансовой устойчивости		
		критическая зона	зона опасности	зона стаби
$K_{1.1}$	В США - не ниже 0,5, в Японии - не ниже 0,2, в России - выше 0,5	ниже 0,5	0,5-0,65	0,65-0
$K_{1.2}$	0,8-0,5	выше 0,8	0,8-0,5	0,5-0,2
$K_{1.3}$	не выше 0,15	выше 0,15	0,15-0,1	0,1-0,0
$K_{2.1}$	не ниже 0,2	ниже 0,2	0,2-0,3	0,3-0,4
$K_{2.2}$	не ниже 0,7-0,8	ниже 0,7	0,7-0,85	0,85-1
$K_{2.3}$	не ниже 1,0	ниже 0,4	0,4-0,6	0,6-0,8
$K_{3.1}$	в пределах 0,3-0,7	ниже 0,4	0,4-0,6	0,6-0,8
$K_{3.2}$	3,0-4,0	ниже 2,0	2,0-3,0	3,0-4,0
$K_{3.3}$	0,8-1,2	ниже 0,8	0,8-0,9	0,9-1,0
$K_{4.1}$	В России - не ниже 2, в зарубежных странах - не ниже 1,5	ниже 1,2	1,2-1,5	1,5-1,8
$K_{4.2}$	не ниже 0,1	ниже 0,05	0,05-0,1	0,1-0,1
$K_{4.3}$	не ниже 1,0	ниже 1,0	1,0-1,5	1,5-2,0
$K_{5.1}$	не ниже 0,05	ниже 0,05	0,05-0,1	0,1-0,1
$K_{5.2}$	не ниже 0,07	ниже 0,07	0,07-0,15	0,15-0
$K_{5.3}$	не ниже 0,1	ниже 0,1	0,1-0,2	0,2-0,3
$K_{5.4}$	не ниже 0,15	ниже 0,15	0,15-0,3	0,3-0,4

*) Составлено по Казакевич В.П. Анализ финансовых отчетов капиталистических предприятий. М.: Изд-во Университета дружбы народов им. П.Лумумбы. 1969; Крылова Т.Б. Выбор партнера: анализ отчетности капиталистического предприятия. М.: Финансы и статистика. 1991; Стуков С.А. Экономический анализ и рынок. Бухгалтерский учет. 1991. № 3; Шеремет А.Д., Сейфулин Р.С., Негашев Е.В. Методика финансового анализа предприятия. М.: ЮНИГЛОБ. 1992; Ковалев В.В. Финансовый анализ. М.: Финансы и статистика. 1996; Постановление Правительства РФ от 20.05.1994г. №498 “О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий”; Методические положения по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса. Экономика и жизнь. 1994. № 44; Полный Гражданский кодекс России, ч.1. М.: ИНФРА-М. 1995. Ст. 74.

Следующим шагом балльного метода является сведение 3-4 показателей каждой группы к одному результирующему параметру по группе, что позволяет представить каждую сторону деятельности предприятий района обобщенной оценкой, выступающей основой для качественного вывода:

- о степени финансовой автономности предприятий района (показателем состояния выступает результирующий параметр К1, суммирующий воздействие коэффициентов $К_{1.1}$, $К_{1.2}$ и $К_{1.3}$);
- о состоянии ликвидности предприятий (результирующий параметр К2, характеризующий группу $К_{2.1}$, $К_{2.2}$ и $К_{2.3}$);
- об эффективности оборачиваемости средств (результирующий параметр К3, характеризующий группу $К_{3.1}$, $К_{3.2}$ и $К_{3.3}$);
- о рациональности структуры баланса (результирующий параметр К4, характеризующий группу $К_{4.1}$, $К_{4.2}$ и $К_{4.3}$);
- об уровне рентабельности хозяйственной деятельности предприятий района (показателем состояния выступает результирующий параметр К5, суммирующий воздействие коэффициентов $К_{5.1}$, $К_{5.2}$, $К_{5.3}$ и $К_{5.4}$).

Расчет обобщенных балльных оценок (агрегированных параметров К1, К2, К3, К4 и К5) осуществляется по следующей схеме.

Каждой зоне риска присваивается “вес влияния” на итоговую балльную оценку. Так, каждое попадание значений финансовых коэффициентов в критическую зону регистрируется индикатором 0,1; попадание в зону опасности - числом 0,2; в зону относительной стабильности - 0,3; в зону благополучия - 0,4. Сумма названных весов равна единице, то есть они нормированы.

Присвоение каждой зоне риска удельных весов позволяет определить соответствующие результирующие значения К1, К2, К3, К4, К5 как сумму “весовых” индикаторов для каждой группы финансовых коэффициентов.

Поскольку в первых четырех группах финансовых коэффициентов рассматривается по три финансовых коэффициента, то минимальное значение агрегатов К1, К2, К3 и К4 будет равно 0,3 (если все три коэффициента попали в критическую зону), а максимальное - 1,2 (все три коэффициента попали в зону благополучия). Промежуточные значения агрегированных параметров указывают на промежуточное состояние финансово-экономического положения предприятий района (табл.4.1.2).

Конкретная диагностика и интерпретация финансовой ситуации на предприятиях депрессивного района проводится с использованием балльного метода отдельно для каждой из характеристик (групп коэффициентов).

Таблица 4.1.2.

Соответствие значений агрегированных параметров финансовых коэффициентов характеристикам финансово-экономического состояния предприятий района

Агрегированные параметры	Характеристика финансового состояния предприятий района:			
	кризисное	неустойчивое (предкризисное)	относительно устойчивое	совершенно устойчивое
К1, К2, К3, К4	0,3	0,4-0,7	0,8-1,1	1,2
К5*	0,4-0,5	0,6-0,9	1,0-1,4	1,5-1,6

*Значения агрегированного параметра К5 будут находиться в диапазоне от 0,4 до 1,6, так как в пятую группу входят четыре финансовых коэффициента.

В качестве объекта исследования при апробации балльного метода анализа финансово-экономического состояния промышленных предприятий депрессивного

района рассматривались промышленные предприятия Еврейской автономной области. Подобный выбор объясняется рядом причин.

Во-первых, как было показано в разделе 2.4, Еврейская автономная область относится к новым депрессивным районам страны, испытывающим максимальное падение объемов промышленного производства, сокращение уровня жизни населения и значительный рост безработицы. Поиск конкретных путей инициирования экономики области в условиях дефицита федерального бюджетного финансирования должен предусматривать анализ внутренних финансовых возможностей экономического развития.

Во-вторых, промышленную структуру ЕАО формируют в основном предприятия обрабатывающей промышленности. Спецификой общеэкономической ситуации в стране за годы реформы явилось более глубокое падение производства в отраслях и комплексах именно данной группы отраслей, что заставляет пристальнее присмотреться к финансовым показателям деятельности означенных предприятий.

В ходе анализа был составлен сводный финансовый баланс и рассчитаны коэффициенты финансовой устойчивости основных промышленных предприятий Еврейской автономной области по итогам 1995-1997 гг. (табл.4.1.3).

Таблица 4.1.3.

Коэффициенты финансовой устойчивости предприятий промышленности Еврейской автономной области[*)]

Параметры	**1996[**)]**	**1997[**)]**	**1998[**)]**
Показатели финансовой независимости			
$К_{1.1}$ (коэффициент независимости)	0,8380	0,7596	0,7043
$К_{1.2}$ (коэффициент соотношения собственных и привлеченных средств)	0,0297	0,0309	0,0317
$К_{1.3}$ (коэффициент дебиторской задолженности)	0,0759	0,1109	0,1376
Показатели ликвидности			
$К_{2.1}$ (коэффициент абсолютной ликвидности)	0,0582	0,0072	0,0043
$К_{2.2}$ (промежуточный коэффициент покрытия)	0,5688	0,5489	0,4745
$К_{2.3}$ (коэффициент обеспечения запасами и затратами краткосрочных обязательств)	0,4401	0,3626	0,2619
Показатели деловой активности			
$К_{3.1}$ (общий коэффициент оборачиваемости)	0,3061	0,3358	0,3462
$К_{3.2}$ (коэффициент оборачиваемости запасов)	0,0115	0,0125	0,0379
$К_{3.3}$ (коэффициент оборачиваемости собственных средств)	0,3653	0,4421	0,9415
Показатели структуры баланса			
$К_{4.1}$(коэффициент текущей ликвидности)	1,0457	0,9360	0,8133
$К_{4.2}$ (коэффициент обеспеченности текущих активов собственными средствами)	0,0687	0,2054	0,2687
$К_{4.3}$ (коэффициент соотношения чистых активов и уставного капитала)	24,477	2,2845	10,845
Показатели рентабельности			
$К_{5.1}$ (рентабельность использования всего капитала)	0,0390	-0,0316	-0,0325
$К_{5.2}$ (рентабельность использования собственных средств)	0,0465	-0,0416	-0,0462
$К_{5.3}$ (рентабельность продаж)	0,1274	-0,0941	-0,0940
$К_{5.4}$ (рентабельность по текущим затратам)	0,1403	-0,0837	-0,0640

*) - рассчитано на основе бухгалтерских балансов основных предприятий ЕАО.

**) - данные на начало года.

В таблице 4.1.3 приведены значения шестнадцати финансовых коэффициентов $К_{i,j(i=1,5;\ j=1,4)}$, рассчитанные по данным финансовых балансов основных тридцати пяти промышленных предприятий Еврейской автономной области за последние три года: ОАО "Хинганолово", ОАО "Биробиджанский завод силовых трансформаторов", АО "Дальсельмаш", АО "Тунгусское", ОАО "Теплоозерский цементный завод", АООТ "Диамант", ОАО "Кондитер", АООТ "Ленинский овощеконсервный завод", АООТ "Витязь", АООТ "Биробиджанский мясокомбинат", ГП птицеводческое хозяйство "Партизанское", ОАО ТД "Биробиджанагропромснаб", ОАО "Биробиджанский комбикормовый завод", ГУЧ "Облученский спецсемлесхоз", ГП "Путевая машинная станция № 219", ГП "Аурский шпалопропиточный завод", ФООТ "Завод ЖБИ", ОАО "Биробиджанстрой", ОАО БАПТФ "Надежда", ОАО "Машиностроительный завод", АО "Виктория", ТОО агрофирма "Лето", ГП ПАТП, ГППО "Облтеплоэнерго", АО "Тунгусская мебельная фабрика", Биробиджанская дистанция сигнализации и связи, ОАО Биробиджан облгаз, Хабаровский завод силикатного кирпича (п. Приамурский), АООТ "Колос" (г. Облучье), ОФО ПКФ "Биробиджанхлебопродукт", Смидовичский завод АСО, ФООТ "Синтез", АООТ "Керамик", ФООТ "Хлебная база № 62", ОАО "Теплоозерсхлеб".

Агрегированные коэффициенты финансового состояния предприятий ЕАО, рассчитанные в логике балльного метода, представлены в табл. 4.1.4.

Таблица 4.1.4.
Агрегированные параметры оценки финансово-экономического состояния предприятий Еврейской автономной области, рассчитанные на начало года

Параметры	**1996**	**1997**	**1998**
К1 Показатели финансовой независимости	**1,1** относительно устойчивое	**0,9** относительно устойчивое	**0,9** относительно устойчивое
$К_{1.1}$ (коэффициент независимости)	0,4	0,3	0,3
$К_{1.2}$ (коэффициент соотношения собственных и привлеченных средств)	0,4	0,4	0,4
$К_{1.3}$ (коэффициент дебиторской задолженности)	0,3	0,2	0,2
К2 Показатели ликвидности	**0,4** предкризисное	**0,3** кризисное	**0,3** кризисное
$К_{2.1}$ (коэффициент абсолютной ликвидности)	0,1	0,1	0,1
$К_{2.2}$ (промежуточный коэффициент покрытия)	0,1	0,1	0,1
$К_{2.3}$ (коэффициент обеспечения запасами и затратами краткосрочных обязательств)	0,2	0,1	0,1
К3 Показатели деловой активности	**0,3** кризисное	**0,3** кризисное	**0,3** кризисное
$К_{3.1}$ (общий коэффициент оборачиваемости)	0,1	0,1	0,1
$К_{3.2}$ (коэффициент оборачиваемости запасов)	0,1	0,1	0,1
$К_{3.3}$ (коэффициент оборачиваемости собственных средств)	0,1	0,1	0,1
К4 Показатели структуры баланса	**0,7** предкризисное	**0,9** Относительно устойчи-	**0,9** Относительно устойчи-

		вое	вое
$К_{4.1}$(коэффициент текущей ликвидности)	0,1	0,1	0,1
$К_{4.2}$ (коэффициент обеспеченности текущих активов собственными средствами)	0,2	0,4	0,4
$К_{4.3}$ (коэффициент соотношения чистых активов и уставного капитала)	0,4	0,4	0,4
К5 Показатели рентабельности	**0,5**	**0,4**	**0,4**
	кризисно	кризисно	кризисно
	е	е	е
$К_{5.1}$ (рентабельность использования всего капитала)	0,1	0,1	0,1
$К_{5.2}$ (рентабельность использования собственных средств)	0,1	0,1	0,1
$К_{5.3}$ (рентабельность продаж)	0,2	0,1	0,1
$К_{5.4}$ (рентабельность по текущим затратам)	0,1	0,1	0,1

Дальнейший анализ финансового состояния предприятий Еврейской автономной области выполнен в методологии балльного метода с использованием данных, представленных в таблицах 4.1.3-4.1.4.

В течение 1995-1997 гг. наиболее благополучным выглядело положение предприятий Еврейской автономной области с точки зрения **показателей структуры капитала** (степени зависимости от внешних кредиторов). Значение агрегированного показателя К1, равное на протяжении всего периода 1,1 и 0,9, должно было бы свидетельствовать о близком к нормативным величинам значениям финансовых коэффициентов, формирующих агрегированный параметр.

Действительно, соотношения собственного капитала к активам и совокупных заемных средств к собственным средствам отвечали принятым в отечественной практике нормам. Несмотря на наметившуюся в рассматриваемый период тенденцию к ухудшению показателей финансовой независимости ($К_{1.1}$), предприятия автономной области в целом сохраняли в 1995-1997гг. невысокую зависимость от заемных средств, формируя по итогам 1995 г. 83,8% основных и оборотных средств за счет собственных источников (76% и 70,4% в 1996 г. и 1997 г., соответственно).

Заемные средства в формировании собственных средств предприятий области (коэффициент $К_{1.2}$) за анализируемый период находились на очень низком уровне, составляя порядка 3% от объема собственных средств (2,97%, 3,09% и 3,17% по итогам 1995г., 1996г. и 1997г., соответственно) .

Анализ дебиторской задолженности в сопоставлении с балансовым активом предприятий области показывает ухудшение состояния коэффициента дебиторской задолженности ($К_{1.3}$). Последний варьирует с 7,6% в 1995 году до 11.09% в 1996 году и 13,76% в 1997 году. При этом следует отметить постоянный рост коэффициента дебиторской задолженности. В связи с нарастанием дебиторской задолженности, перенесением сроков возврата за продукцию, произведенную, но не оплаченную в течение года, возможно прогнозировать дальнейший рост коэффициента $К_{1.3}$, что еще больше повысит риск зависимости результатов деятельности предприятий области от обязательности и добросовестности поведения дебиторов.

В целом степень финансовой независимости предприятий ЕАО по результатам деятельности 1995-1997гг. можно определить как достаточно высокую. Однако высокая степень независимости от внешних источников не гарантирует столь же устойчивого состояния по другим характеристикам.

Как критическое следует охарактеризовать положение предприятий области **в части состояния показателей ликвидности** (коэффициент К2). Промышленные предприятия за рассматриваемый период в целом ухудшили свое положение в части ликвидности активов, перейдя в 1996г. из зоны предкризисного (неустойчивого) состояния, в котором промышленность области находилась по итогам 1995г., в кризисную зону. В 1997г. значение показателей всех коэффициентов ликвидности

продолжало ухудшаться. Для всех предприятий были характерны проблемы нехватки наличных денежных средств на расчетных счетах, сокращение величины мобильных текущих активов. Поддерживать ликвидность удавалось все с большим трудом, - коэффициент К2 по промышленным предприятиям области за 1996г. снизился с 0,4 до 0,3, оставаясь на этом уровне и в 1997г. Изменения входящих в агрегированный параметр К2 коэффициентов показывают, что ликвидность предприятий в исследуемом периоде поддерживалась главным образом за счет накопленных материальных запасов ($К_{2.3}$). Однако возможность стабилизации ситуации за счет использования этого фактора утеряна, о чем говорит снижение показателя $К_{2.3}$ с достаточно низкого уровня 44% в 1995 году, до критически низкого значения 36,26% в 1996 году и 26,19% в 1997 году.

Очень сложная ситуация сложилась на предприятиях Еврейской автономной области в 1995-1997гг. по показателям оборачиваемости ресурсов. Обобщенная **оценка состояния деловой активности** (оборачиваемости ресурсов) описывается агрегированным параметром К3, характеризующим как эффективность использования предприятиями своих средств и всех располагаемых активов, так и скорость оборачиваемости товарно-материальных ценностей. На протяжении 1995-1997 гг. в целом по промышленным предприятиям области агрегированный показатель деловой активности постоянно находился в критической зоне - 0,3. Предприятия испытывали проблемы со сбытом, с загрузкой своих мощностей, с затянутым циклом "производство-реализация". Для предприятий области был характерен очень большой срок оборачиваемости материальных активов (при оптимальном сроке оборачиваемости в 3 месяца). Усугубляет обстановку фактор задержки оплаты отгруженной продукции.

Вероятность риска банкротства предприятий определяется по состоянию агрегированного показателя К4, характеризующего состояние структуры баланса. На протяжении 1995-1997гг. значение сводного параметра по этой группе коэффициентов находилось в интервале 0,7-0,9, то есть попадало в зоны "предкризисное" и "относительно устойчивое". При этом поведение входящих в состав К4 частных коэффициентов было разнонаправленным.

Коэффициент текущей ликвидности ($К_{4.1}$), характеризующий платежные возможности предприятий района, находился в кризисной зоне для всех предприятий на протяжении всего анализируемого периода, подтверждая постоянные жалобы предприятий на отсутствие денежных средств как на расчетных счетах, так и в кассе предприятий. Негативное влияние коэффициента текущей ликвидности ($К_{4.1}$) компенсировалось совершенно устойчивым состоянием коэффициентов $К_{4.2}$ и $К_{4.3}$. Однако положительные значения обоих названных коэффициентов имели ярко выраженную негативную окраску. Вызывают сомнение завышенные значения коэффициента $К_{4.3}$, что говорит о сильно затянувшемся процессе переоценки уставного капитала промышленных предприятий Еврейской автономной области.

Явно неудовлетворительным оценивается **состояние с показателями рентабельности**. Ни для одного предприятия области агрегированный индикатор К5, обобщающий характеристики рентабельности, не попадал в зону относительно устойчивого состояния. Более того, по итогам 1996 и 1997гг. значения показателей всех коэффициентов рентабельности вообще "выпали" за кризисные отметки (см. табл.4.1.3). Доходность производства на промышленных предприятиях области была и продолжает оставаться чрезвычайно низкой.

Анализ, выполненный на примере промышленных предприятий Еврейской автономной области, с одной стороны, - показывает возможность применения балльного метода для оценки финансово-экономического состояния предприятий депрессивного района, с другой, - вновь подтверждает тезис о необходимости

изыскания внутренних финансовых резервов для финансирования стратегий развития депрессивного района на перспективу.

4.2. «Точки санации» экономики депрессивного района

Для депрессивного района, подобного Еврейской автономной области, разработка программы санации назрела давно. При этом, как было показано в 2.4, состояние дел в области таково, что депрессивной является вся территория района. Совпадение границ административного района и района депрессии при реализации программы санации может рассматриваться как положительный момент[122], так как улучшит практические контакты между федеральным и региональными уровнями власти и не потребует создания специального федерального органа по типу региональных комиссий в США.

Поиск "точек санации" экономики депрессивного района должен укладываться в общую методологию формирования стратегии социально-экономического развития района в условиях рыночной экономики. В настоящее время решение проблем регионального развития дальневосточных субъектов Федерации реализуется в двух направлениях.

Во-первых, дальневосточные субъекты Федерации, как и большинство субъектов РФ, предпринимают попытки максимально точно определить свои права и возможности, путем установления двусторонних договоров о разграничении полномочий между ними и федеральным центром. Заключение подобных договоров позволит депрессивным районам законодательно более точно определить сферы регулирования процесса территориального развития, внести момент большей регламентированности и предсказуемости в отношения центра и регионов[123]. Правда, Еврейская автономная область к настоящему моменту входит в число 43 субъектов РФ, которые еще не заключили с федеральным центром договора о разграничении полномочий. Таким образом, данный путь решения проблем санации экономической ситуации в настоящее время для Еврейской автономной области ограничен.

Во-вторых, в условиях отказа от централизованного планирования и отсутствия государственного индикативного планирования, регионы стараются сконцентрировать ограниченные ресурсы в рамках реализации специальной программы развития Дальнего Востока. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг. (Программа "Дальний Восток") была утверждена и принята к реализации в апреле 1996 года.

Генеральной целью Программы является выход Дальневосточного экономического района из кризисного состояния и формирование факторов устойчивого развития с учетом экономической и стратегической значимости этого региона для России. Программа концентрируется на решении трех ключевых проблем экономики Дальнего Востока:

- структурная перестройка региональной экономики;
- формирование постоянного населения;
- интеграция регионального хозяйства в Азиатско-Тихоокеанский регион.

---

[122]В разделе 1.2. мы отмечали, что реально границы депрессивного района редко совпадают с границами административно-территориальных районов стран. Обычно депрессией охвачена лишь периферийная территория, а центр административного района не испытывает депрессии и не нуждается в специальной помощи.

[123]См. Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука. 1998. С. 88-95; Афанасьев М. Суверенитет хорош, когда он ограничен// Известия. 1998. №99.

В соответствии с Программой "Дальний Восток" темп роста валового внутреннего продукта (ВВП) должен в регионе опережать средний показатель по России (157% по региону при 149% по РФ), что позволит Дальнему Востоку к концу программного периода по показателю ВВП на душу населения почти сравняться со среднероссийскими данными.

При этом если по Дальневосточному экономическому району рост промышленного производства составит 150,1% к уровню 1995 года (то есть, основной рост прогнозируется в третичном секторе экономики), то по ЕАО основной прирост производства предусматривается в промышленности (419,2%) и сельском хозяйстве (124,3% за рассматриваемый период), что сохранит специализацию области на производстве продукции названных отраслей (см. табл. 4.2.1).

При попытке одновременной реализации на территории Дальнего Востока двух федеральных программ (Программы санации экономики депрессивных районов и Программы "Дальний Восток"), обязательно возникнут вопросы: как выделять ограниченные ресурсы, под какие мероприятия, не происходит ли дублирования при финансировании депрессивных районов по другим каналам?

Эти вопросы правомерны и должны быть отслежены на федеральном уровне для того, чтобы избежать, с одной стороны, - дублирования в аналогичных работах, с другой - необоснованных отказов в выделении финансовых средств депрессивным районам (отказы могут мотивироваться как получением средств по линии других ведомств, так и тем, что помощь оказана в виде различных трансфертов и субсидий).

Таблица 4.2.1.

Основные социально-экономические индикаторы развития Дальнего Востока и Еврейской автономной области (1995 год = 100%)

Показатели	Регион	1995*) (абсолютные данные)	1997	2000	2005
Валовой общественный продукт, трлн. руб.	Дальний Восток	151,9	107,1	123,1	141,8
	Еврейская АО	2,82	100,4	102,8	112,8
Продукция промышленности, трлн. руб.	Дальний Восток	47,2	100,5	117	150,1
	Еврейская АО	0,52	92,3	232,7	419,2
Собственные доходы бюджетов, трлн. руб.	Дальний Восток	13,85	132,5	163,5	180,9
	Еврейская АО	0,28	139,3	153,6	178,6
Население, тыс. человек	Дальний Восток	7598,6	97,7	95,4	93,0
	Еврейская АО	208	99,5	97,1	98,6
Занято в экономике, тыс. человек	Дальний Восток	3250,1	97,4	95,8	96,3
	Еврейская АО	83	90,4	84,3	84,3
Уголь, тыс. тонн	Дальний Восток	35165,4	120,5	142,1	169,2
	Еврейская АО**)	300	100	266,7	500
Деловая древесина, тыс. $м^3$	Дальний Восток	7808	141,7	186,0	210
	Еврейская АО	20	100	125	150
Сборный железобетон, тыс. $м^3$	Дальний Восток	916,5	132,3	175,7	257,4
	Еврейская АО	10	108	180	250
Цемент, тыс. тонн	Дальний Восток	1166,3	127,5	243	403
	Еврейская АО	325	123	308	369
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.***)	Дальний Восток	2006,3	108,1	116,1	127,7
	Еврейская АО	92,5	112,4	118,9	124,3
Производство овощей, тыс. тонн	Дальний Восток	422,2	113,6	120,9	130,2
	Еврейская АО	13,1	187	196	198,5

*) - в ценах 1995 года

**) - ввод разреза "Ушумунский (1996г.) и его развитие.

***) - в ценах 1983 года

Источник: составлено по Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы. Москва. 1996.

Для разрешения подобных ситуаций, вместе с обязательной "инвентаризацией" программных мероприятий, следует провести широкую ревизию методов государственной поддержки районов, уже включенных в рамки различных структурных, экологических и других программ (типа программы "Конверсия", "Миграция" и т.п.). Частично этого можно достичь на этапе сравнительного анализа заявок районов с мероприятиями программы санации, инициируемыми на федеральном уровне.

Основная цель подобного сравнительного анализа - отсечь те из заявок депрессивных районов, которые уже входят в другие государственные программы. Важно разобраться и с различными льготами и привилегиями, ранее полученными депрессивными районами. Некоторые из них могут быть отменены, а другие должны быть включены в программу санации.

В случае Еврейской автономной области общие инвестиционные ресурсы финансирования, которые требуются для достижения целей Программы "Дальний Восток" в части этой территории, составят за весь программный период 7544,5 млрд. рублей (в ценах 1995 года). Это около 2,5% от суммы финансовых ресурсов, планируемых к инвестированию в Дальневосточный экономический район в рамках программы "Дальний Восток" за весь программный период 1996-2005гг. (см. табл.4.2.2).

Система управления и механизм реализации программных мероприятий в значительной мере обусловлены спецификой финансирования, оговоренной в рамках программы "Дальний Восток". Источниками финансирования Программы выступают федеральный бюджет, бюджеты дальневосточных субъектов Федерации и другие внебюджетные источники. Предполагается, что размер государственной поддержки не превысит 20-30% средств, необходимых для реализации проектов и будет осуществляться на конкурсной основе.

Из табл.4.2.2 видно, что объем капитальных вложений, необходимых для реализации только основных инвестиционных проектов федерального значения, намечаемых к реализации по Еврейской автономной области за период 1996-2005гг. (2,9 трлн. рублей) составляет около 40% от общей величины потребных инвестиционных ресурсов по данному району (7,5 трлн. рублей).

Следовательно, основная нагрузка по финансированию инвестиционных проектов должна будет лечь на местный бюджет, на предприятия, включенные в Программу "Дальний Восток" как участники, и на других потенциальных инвесторов.

Утвержденная почти в середине 1996 года, Программа "Дальний Восток" до настоящего времени не оказала сильного влияния как на развитие экономического района в целом, так и на развитие отдельных дальневосточных субъектов Федерации, хотя и было зафиксировано снижение темпов инфляции и меньшее сокращение объемов промышленного производства.

Задания Программы "Дальний Восток" по производству основных видов промышленной продукции на 1996-1998гг. в целом не были выполнены. Инвестиционная программа за это же время была выполнена менее чем на треть, что в значительной степени объясняется недостаточным финансированием из федерального бюджета (из 68 намеченных к реализации на Дальнем Востоке субпрограмм, реально, да и то не в полном объеме, велась деятельность лишь по 47 субпрограммам). Одной из причин задержки реализации Программы "Дальний Восток", как считают эксперты[124], является невыполнение постановления правительства России по созданию механизма ее реализации и органов управления Программой.

[124]Экономика Дальнего Востока: пять лет реформ. Хабаровск: ДВО РАН. 1998. С. 107.

Таблица 4.2.2.

Необходимые финансовые ресурсы для реализации Программы (в ценах 1995 года, млрд. рублей)

	1996-1997	1998-2000	2001-2005	1996-2005
Всего по Программе	**75942**	**144999**	**150471**	**371412**
В том числе:				
Дальний Восток	**66071**	**121106**	**120025**	**298202**
Еврейская автономная область	**1333,2**	**2851,9**	**3359,4**	**7544,5**
В т.ч. инвестиционные проекты федерального значения по Еврейской автономной области:	718	1214,5	1016,3	2948,8
Подпрограмма "ТЭК"	209,9	666,6	659,5	1536
Котельная Биробиджанской ТЭЦ	88,3	-	-	88,3
Котельная Биробиджанской ТЭЦ (2 очередь)	-	320,6	659,2	979,8
Буроугольный разрез "Ушумунский"	121,6	346	-	467,6
Подпрограмма "Связь и информатика"	16,3	-	-	16,3
Областной телевизионный центр	16,3	-	-	16,3
Подпрограмма "Машиностроение"	121,6	-	-	121,6
Техперевооружение АО "Дальсельмаш"	121,6	-	-	121,6
Подпрограмма "Развитие социальной сферы"	82,2	106,3	201,6	390,1
Жилье для уволенных в запас военнослужащих	46,2	67,2	112	225,4
Пристройка к Биробиджанскому психоневрологическому интернату	-	10,3	-	10,3
Комплекс Биробиджанского пединститута	9,6	28,8	89,6	128
Федеральная программа защиты земель от наводнений	288	441,6	155,2	884,8

Источник: составлено по Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы. Москва. 1996.

Недофинансирование инвестиционной деятельности делает проблематичным восстановление в перспективе в рамках Программы "Дальний Восток" общеэкономической конъюнктуры как в Дальневосточном экономическом районе в целом, так и в отдельных формирующих его субъектах Федерации.

Возникает необходимость по возможности наиболее четко определить те проекты ("точки роста"), реализация которых в депрессивном районе не потребует столь значительных финансовых средств, но позволит стабилизировать ситуацию и если не вывести Еврейскую автономную область в режим саморазвития, то хотя бы снять аномальную остроту социально-экономических проблем в этом депрессивном регионе.

К наиболее важным "точкам роста" (приоритетам регионального развития) в ходе формирования эффективной программы санации экономики Еврейской автономной области, следует отнести следующие проекты.

1) Развитие транспортной инфраструктуры и отраслей АПК, повышенный интерес к развитию которых объясняется пограничным положением области и возможностью организации реально действующей "локальной" свободной экономической зоны в районе п.Нижнеленинское на Амуре. Главным пунктом проекта выступает порт Нижнеленинское, как базовый пункт «Восточного водного шелкового пути», связывающего провинцию Хейлунцзян (Китай), Еврейскую автономную область

и префектуру Ямагата (Япония)[125]. При строительстве пищевого комбината в с. Ленинское, оснащении порта в Нижнеленинском судами типа "река-море" водоизмещением до 3,0 тысяч тонн и ориентации всего проекта на «Восточный водный шелковый путь», область может получить в Японии емкий рынок для сбыта своей сельскохозяйственной продукции, прежде всего - сои.

2) Стимулирование и поддержка развития сырьевого сектора экономики региона, включая изучение сырьевой базы, разведку на олово, нефть, газ, уголь, железные руды, алмазы и другие минерально-сырьевые ресурсы (степень геологической изученности последней значительно ниже, чем в сопредельных регионах). Особое внимание уделять разведке и развитию единственного в России месторождения марганца, созданию малых предприятий для разработки мелких месторождений дефицитных полезных ископаемых со сравнительно богатыми рудами (золото, бруситы, цеолиты, полиметаллы).

3) Стимулирование развития быстро окупаемых и характеризуемых высокой долей добавленной стоимости секторов экономики, в первую очередь сервиса, туризма, транспортных услуг, включая транспортный транзит, а также производство продукции легкой, пищевой промышленности. Производства по переработке сельскохозяйственной продукции следует создавать в комплексе с современными высокотехнологичными сельскохозяйственными предприятиями (фермами), специализирующимися на производстве экологически чистой сельскохозяйственной продукции, в том числе из картофеля, овощей и сои. Следует рассмотреть вопрос о концентрации производства экологически чистой продукции в одном из районов области, по примеру опыта Китая, создавшего подобную успешно функционирующую зону в районе Харбина.

4) При развитии промышленности следует ориентироваться на снижение уровня безработицы в области. Реальным механизмом этого может выступить создание сети средних и малых предприятий как на базе существующих производств (за счет разукрупнения ныне действующих заводов и сдачи секций в аренду), так и путем формирования новых для области сфер промышленности, ориентированных на малый и средний бизнес (инновационная деятельность, например).

Особо следует подчеркнуть два важных с нашей точки зрения момента в использовании мирового опыта рационализации деятельности предприятий.

Во-первых, речь идет о возможности разукрупнения ныне действующих предприятий на секции (отдельные производства) и сдаче их в аренду имеющим высокую культуру использования техники и желающим расширять границы рынка управленцам. При таком подходе отпадает необходимость в выделении крупных объемов инвестиций, а специалисты и рабочие остаются занятыми на предприятии, что снижает общий уровень безработицы в регионе. Примером подобного подхода может явиться модернизация и частичное перепрофилирование завода "Дальсельмаш" с последующей специализацией на производстве небольших серий оборудования для переработки сельхозпродукции и новейших образцов сельскохозяйственной техники в специальном исполнении (например, для использования на переувлажненных почвах).

Во-вторых, создание "инкубатора" малого бизнеса в городе Биробиджане, что объясняется небольшими размерами области и невысокой вероятностью быстрого расширения рынка для крупносерийной промышленности, а также необходимостью сохранения и расширения числа рабочих мест в районе. В "инкубаторе" малого бизнеса некоторое время осуществляется поддержка вновь создаваемых предприятий, происходит обучение предпринимателей приемам ведения бизнеса, использования современных технологий, предоставляется в аренду (возможно и в лизинг) на льготных

[125]Нынешнее состояние экономики Еврейской автономной области и задача ее восстановления. Токио: Ассоциация по торговле с Россией и Восточной Европой "Ротобо". 1997. 76 с.

основаниях дорогостоящее оборудование для коллективного пользования. Использование такой формы поддержки малого предпринимательства позволит стимулировать предприимчивость населения и инициировать столь необходимый для экономики области толчок в развитии малого предпринимательства.

5) Поддержка и стимулирование деятельности градообразующих предприятий в поселках Хинганс, Теплоозерск, Приамурский, Лондоко. Бюджетное финансирование на возвратной основе позволит обеспечить прирост, вскрытие и отработку запасов Загадочного рудного тела в слое 30;-40 метров в АООТ "Хинганолово", создаст условия не только для восстановления, но и превышения объемов добычи олова по отношению к 1990г. Создание в АООТ "Теплоозерский цементный завод" участка по тарировке и упаковке цемента в бигбеки позволит восстановить объемы производства высококачественной продукции как для внутреннего, так и для внешнего рынков. Экспорт олова и цемента позволит создать валютные резервы в бюджете области для решения региональных проблем.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что хотя объемы инвестиций, необходимых для инициирования названных "точек роста" несравнимо меньше, чем потребность в капиталовложениях для реализации крупномасштабных отраслевых проектов, тем не менее мультипликативный эффект подобных проектов, как отмечалось в разделе 3.1, является значительным.

Механизм финансирования программы санации экономики области, как и любого другого депрессивного района, чрезвычайно важен. Рассмотрению вопроса стимулирования инвестиционной активности в депрессивном районе посвящен следующий раздел, здесь же хотелось бы отметить, что финансирование инициирующих проектов в депрессивных районах укладывается в рамки двухуровневой системы построения программ санации и может быть организовано на основе института смешанного финансирования.

Последнее подразумевает, с одной стороны, - придание государственным структурам функции "инвестиционного лидера" и организатора направленных финансовых потоков в части финансирования проектов общефедерального или общедальневосточного значения, с другой, - акцент на негосударственные источники инвестирования, с организацией институциональных мер поддержки эффективного для инвесторов климата в депрессивном районе.

4.3. Механизм привлечения инвестиций (стимулирование инвестиционной активности в приоритетных направлениях деятельности)

В сбалансированной экономике инвестиции являются основным условием экономического развития, а в экономике, охваченной кризисом, инвестиционная активность выступает главным условием экономического возрождения. Этот тезис достаточно хрестоматиен для макроэкономической науки (как отечественной, так и зарубежной) и доказан мировой экономической практикой.

В условиях переходного периода, ввиду ограниченности возможностей федеральной инвестиционной поддержки, важно ориентироваться на создание привлекательного инвестиционного климата в районе.

Инвестиционный климат является понятием комплексным и включает две составные части - инвестиционный потенциал территории (объективные возможности района) и инвестиционный риск (условия деятельности инвестора в районе).

Количественная оценка инвестиционного потенциала территории формируется на основе основных макроэкономических показателей, учитывающих насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой), потребительский спрос населения,

проживающего в районе и т.п. Из вышесказанного следует, что инвестиционный потенциал территории складывается из ряда частных потенциалов.

Рейтинг инвестиционной привлекательности дальневосточных территорий в сравнении с инвестиционной привлекательностью других субъектов Федерации представлен в таблице 4.3.1. Как видно из данных таблицы, в целом дальневосточные субъекты Федерации в национальных приоритетах не обладают высоким потенциалом для перспективной инвестиционной деятельности, и это при условии, что по удельному весу иностранных инвестиций Дальний Восток в целом занимает четвертую позицию в России (6,8% в 1995 году). Только Хабаровский край входит в число тридцати наиболее инвестиционно привлекательных субъектов Федерации.

Если по такой составляющей инвестиционного потенциала, как ресурсно-сырьевая привлекательность, позиции дальневосточных субъектов Федерации являются довольно высокими среди территорий России, то по производственной составляющей потенциала только три наиболее развитых дальневосточных субъекта Федерации (Хабаровский и Приморский края, Республика Саха) вошли в число первых тридцати российских регионов. Обнадеживающими выглядят позиции этих же территорий по институциональному фактору (степени развитости ведущих институтов рыночной инфраструктуры).

Однако, неразвитость в целом инновационного фактора и узкий потребительский рынок являются значительными препятствиями для оживления и роста активности (в том числе и инновационной) в дальневосточных субъектах Федерации.

Таблица 4.3.1.

Рейтинги дальневосточных регионов по инвестиционному потенциалу среди 89 субъектов Федерации

Рейтинг		Регионы Дальнего Востока	Составляющие инвестиционного потенциала[126]:				
Интегральный	без ресурсной составляющей		ресурсно-сырьевой	производственный	инфраструктурный	институциональный	инновационный
28	36	Хабаровский край	13	29	75	25	50,5
34	43	Приморский край	16	21	51	13	89
44	56	Республика Саха (Якутия)	3	27	84	29	89
56	63	Сахалинская область	36	66	53	53	89
58	69	Магаданская область	11	74	66	63	89
59	65	Камчатская область	28	72	71	48	89
65	71	Амурская область	20	55,5	65	37	89
76	79	Еврейская АО	37	79,5	58	81,5	89
80	81	Чукотский АО	29	87	67	81,5	89
84	82	Корякский АО	85	88	64	89	89

Источник: Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России// Эксперт. №47. 1996.

Все это подтверждает необходимость специальных мер по выводу дальневосточных субъектов Федерации из кризиса.

Учитывая существующие в настоящее время и в обозримом будущем ограничения со стороны финансовой поддержки центра, депрессивные районы

[126]Ресурсно-сырьевой потенциал региона - средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов. Производственный потенциал - совокупный результат хозяйственной деятельности населения. Инфраструктурный потенциал - экономико-географическое положение региона и его инфраструктурная обеспеченность. Институциональный потенциал - степень развития ведущих институтов рыночной экономики. Инновационный потенциал - уровень внедрения достижений научно-технического прогресса.

Дальнего Востока при стимулировании инвестиций должны ориентироваться на внутренние приоритеты и источники регионального развития.

Ставка на создание свободных экономических зон все еще остается в условиях Дальнего Востока одним из наиболее реальных и эффективных инструментов преодоления обреченно дотационного характера экономик дальневосточных регионов. Это связано с известным феноменом притяжения в свободные экономические зоны не только иностранных, но и внутренних, как частных, так и государственных инвестиций[127].

Как показывает китайский, да и в целом мировой опыт, мультипликативный эффект свободных экономических зон при грамотном отношении к их созданию и управлению ими чрезвычайно силен[128].

Для использования метода создания свободных экономических зон как средства привлечения инвестиционных ресурсов, необходимо строго придерживаться принципа создания свободных экономических зон как локальных, с концентрированным вложением капитала (преимущественно государственного) в создание соответствующей общепринятым международным стандартам инфраструктуры при обеспечении максимально стабильного режима регулирования, конкурентоспособного по основным показателям с конкурирующими СЭЗ в других странах Тихого океана, прежде всего в Китае.

В настоящее время еще рано говорить о создании в дальневосточном регионе России инвестиционного климата, привлекательного для иностранных инвесторов (см. табл. 4.3.2.).

Следует отметить, что метод создания свободных экономических зон является лишь одним из путей, хотя и очень популярным, улучшения инвестиционного климата на территориях. Его реализация на практике требует значительных финансовых затрат со стороны центра и местных властей, серьезных усилий федерального правительства в законодательной сфере. Требуется время для перехвата инициативы в конкурентной борьбе за иностранные инвестиции, равно как и для того, чтобы потенциальные иностранные и внутренние инвесторы поверили в серьезность намерений правительства страны.

В реальности ни одна из территорий Дальнего Востока не справилась за годы реформы ни с задачей перехвата инициативы в конкурентной борьбе за иностранные инвестиции, ни с широким привлечением средств внутренних инвесторов.

Таблица 4.3.2.

Сравнение инвестиционных условий вдальневосточных субъектах России и китайских СЭЗ

	Дальний Восток России	Китайские СЭЗ
Налоговые льготы	Каникулы по налогу на прибыль: Приморский край, Сахалинская область - на 5 лет; Хабаровский край - на 3 года; Амурская область - на 1 год	Каникулы 2 года, снижение на 50% в следующие 5 лет, дополнительные скидки для экспортирующих свыше 70% продукции

[127]China's Spatial Economy (Recent Development and Reforms)/ Ed. by G.J.R.Linge and D.K.Forbes. Hong Kong: Oxford University Press, Warwick House. 1990. pp. 14-27.

[128]Бюрго Ж.-М. Свободные зоны как средство экономического развития// Регион: экономика и социология. 1995. №1. С. 51-58; Манежев С. Свободные экономические зоны в переходной экономике КНР и России// Российский экономический журнал. 1993. №7. С.80-87; Карлусов В. Китайская политика открытой экономики// Российский экономический журнал. 1993. №5. С.105-110.

Таможенные льготы	Нет	Снижение (или освобождение от уплаты) таможенных сборов
Экспорт	Лицензии не нужны при доле иностранного капитала свыше 30%	Лицензии не нужны
Импорт	На общих основаниях	Снижение или освобождение от налогов на импорт сырья, машин и оборудования, выплат за разработку недр (роялти)
Гарантии	Не предоставляются	Гарантии от экспроприации, возмещения убытков при национализации или от военных действий
Перевод прибыли	Затруднен	Осуществляется без проблем, отменен налог на перевод прибыли
Инфраструктурные льготы	Не предоставляются	Льготные ставки аренды земли, тарифов на воду и электроэнергию, доступа к информационной и транспортной сети
Финансово-кредитные льготы	Не предоставляются	Приоритет и льготные ставки при получении правительственных кредитов

Источник: составлено по China's Special Economic Zones/Ed. by Michael Oborne. Paris. 1986. p.p.178-181; China's Spatial Economy (Recent Development and Reforms)/ Ed. by G.J.R. Linge and D.K. Forbes. Hong Kong: Oxford University Press, Warwick House. 1990. pp.14-26; информация администраций субъектов Федерации Дальнего Востока России.

Главным тормозом в деле привлечения иностранных инвестиций явился Таможенный кодекс РФ 1993 года, согласно которому все прежние налоговые и таможенные льготы, предоставлявшиеся российским СЭЗ, отменялись, если противное не оговаривалось специально. В противовес этому наш азиатско-тихоокеанский сосед - Вьетнам, объявив территорию государства СЭЗ, ввел для иностранных инвесторов льготы, ранее существовавшие, например, в СЭЗ "Находка".

В результате подобной разнонаправленной деятельности российского и вьетнамского правительств, половина предприятий южнокорейского технопарка, первоначально планировавшая разместиться в СЭЗ "Находка", переместилась во Вьетнам[129].

Попытки, предпринимаемые на этом фоне дальневосточными субъектами Федерации с целью ослабления налогового бремени на своих территориях и привлечения этим иностранных и внутренних инвесторов, следует признать малоуспешными. К подобному выводу приводит анализ крайне ограниченного срока действия предоставляемых льгот (освобождение от налога на прибыль в течение только первого года с начала реализации проекта или снижение налога на имущество на 50%, но лишь в течение первых двух лет - в Амурской области); выборочность субъекта льготного налогообложения (в Сахалинской области каникулы по налогу на прибыль

[129]Норин В.Г. Инвестиционный климат Дальнего Востока: проблемы и перспективы развития// Материалы конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск. 1995. С.199.

предоставляются на 5 лет, но только для иностранных инвесторов); введение значительных "пороговых" ограничений, лимитирующих использование льгот потенциальными инвесторами[130].

На какие из приоритетов регионального развития следует ориентироваться дальневосточным субъектам Федерации в вопросе стимулирования привлечения инвестиций на региональном уровне? К наиболее серьезным из приоритетов регионального развития в ходе формирования эффективного инвестиционного климата следует отнести следующие:

1) ориентация прежде всего на привлечение инвестиций (прямых и портфельных) из России и стран СНГ. Пограничное положение регионов Дальнего Востока, их важность в обеспечении выходов России и части стран СНГ в Азиатско-Тихоокеанский регион обеспечивают серьезный интерес со стороны ряда российских инвесторов и инвесторов ближнего зарубежья к развитию транспортной инфраструктуры дальневосточных регионов (главным образом - портов Ванино, Находка, Восточный, Нижнеленинское);

2) развитие экспортных производств во всех секторах региональной экономики, так как в качестве глобальной тенденции в условиях становления рыночных принципов все более проявляется переориентация на импорт недополняющего ввоза продовольственных и потребительских товаров на Дальний Восток, что требует постоянного поддержания равновесия в платёжном балансе путём наращивания экспорта;

3) стимулирование и поддержка развития сырьевого сектора экономики российского Дальнего Востока, включая разведку и изучение сырьевой базы. О значительном инвестиционном потенциале развития сырьевого сектора регионального хозяйства можно судить по удачно проведенным международным тендерам на разведку и добычу углеводородного сырья Сахалинского шельфа и месторождений золота континентальных территорий Дальнего Востока[131];

4) стимулирование развития быстро окупаемых и характеризуемых высокой долей добавленной стоимости секторов экономики, в первую очередь сервиса, туризма, транспортных услуг, включая транспортный транзит, а также производство продукции легкой, пищевой промышленности, массовой электро- и радиотехники с использованием технологии и комплектующих соседних стран АТР, ориентируясь на рынки внутренней России и стран СНГ.

В целом для управления инвестиционным поведением экономических структур государственные органы имеют широкий набор методов, которые можно сгруппировать по нескольким крупным позициям:

1. *Стимулирование спроса*. Расширение спроса на продукцию тех производств, размещение которых предполагается в депрессивном районе, является одним из важнейших способов создания экономических условий для проявления инвестиционных инициатив. Оно включает как непосредственное участие государственных органов в потреблении потенциальной продукции, так и воздействие на отдельные группы потребителей для увеличения их платежеспособного спроса. Важным рычагом влияния на появление инвестиционных инициатив является осуществление политики протекционизма. Не стоит оставлять без внимания и участие государства в технической

[130]Так, в Хабаровском крае освобождение от налога на прибыль предусматривается для вновь создаваемых предприятий на 3 года, но при условии, что объем иностранных инвестиций составит не менее 1 млн. американских долларов.

[131]Богданчиков С.М., Коблов Э.Г. Сырьевая база углеводородов Сахалинской нефтегазоносной области// Минеральные ресурсы России. 1995. №1, С.19-22; Лесков С. К трубе сквозь торосы. Победа здравого смысла на нефтеносном шельфе Сахалина. Известия. 1996, №112; Асина Л. Эхо “золотого” тендера. Известия, 1995, №55.

активизации спроса: участие в рекламных кампаниях, поддержку активных маркетинговых продвижений товаров региональных производителей и т.д.

2. *Стимулирование предложения*. Традиционные механизмы участия государственных органов в стимулировании производства, используемые в рыночной экономике, имеют многофункциональную направленность. Имеется в виду предоставление разных типов налоговых льгот, льготных кредитов, распределение лимитов и квот, выдача ограниченных лицензий и ряд других мер, описанных в разделе 3.1. Отметим, что использование вышеназванных мер стимулирования предложения требует достаточно строгого контроля за использованием предоставляемых преференций. Другими словами, отношения государственных органов и частных инвесторов должны носить договорной характер, что подразумевает заключение соглашений между ними и частными фирмами об участии в определенной программе и обязательствах, которые принимают стороны. К примеру, фирма берет обязательства по реализации инвестиционного проекта в депрессивном районе, а властные структуры определяют уровень и сроки предоставления для нее определенных налоговых льгот.

3. *Непосредственное участие государства в структурных преобразованиях.* Это оказывает индикативное воздействие на поведение независимых инвесторов, дает им определенные ориентиры в определении эффективных направлений включения в деятельность хозяйствующих субъектов.

4. *Создание эффективной рыночной инфраструктуры* для осуществления процессов инвестирования, без чего невозможно проведение эффективной структурной политики в депрессивных регионах. Для этого необходимы развитые институты, обеспечивающие аккумуляцию капиталов, определение реального спроса на них, перемещение к приоритетным инвесторам, капитализацию денежных ресурсов. Эти операции обеспечиваются системой, в которую входят банки, межбанковские коммуникации, биржевые и небиржевые фондовые институты, небанковские финансовые организации т.д. Речь идет не столько о первичных перемещениях финансовых ресурсов, сколько о системе, обеспечивающей непрерывный перелив капиталов, который и служит основой для обеспечения эффективности производственной структуры в целом.

В современной ситуации необходимо формирование финансовой системы, компенсирующей недостаточную инвестиционную ориентированность, складывающуюся в экономике депрессивного района. Она должна включать широкий спектр решений, в числе которых выделим главные.

Во-первых, необходимо в том или ином виде возродить систему дифференцированных кредитных ставок, в том числе льготных для инвесторов, действующих в рамках программ размещения производительных сил и других форм структурной перестройки в депрессивном районе. Иного способа целевого инвестирования в современной экономике нет. Ни одна из реформ, связанных со структурными изменениями в экономике не обходилась и не может обойтись без льготных кредитов.

Во-вторых, необходимо создание региональных банковских институтов, через которые можно было бы осуществлять скоординированное с региональными программами финансирование инвестиционных проектов. В перспективе такие банки могли бы стать эффективными агентами местных властей при распределении внешних льготных кредитов, выделяемых в рамках межрегиональных и международных программ. Можно предполагать и выполнение ими этой роли при восстановлении льготных правительственных кредитов на развитие территорий (на наш взгляд, существующая в настоящее время установка на практически полный отказ от льготного кредитования не может носить долговременного характера, поскольку противоречит как теории, так и мировой практике управления экономическими процессами с помощью кредитно-денежных рычагов).

Банки, учреждаемые региональными органами власти, могут иметь существенные преимущества перед коммерческими. Они состоят в том, что их деятельность на денежном рынке будет страховаться крупной собственностью регионов, в том числе недвижимостью и земельными участками (то есть наиболее стабильными и высоколиквидными активами). Подобные стабилизаторы не только выступят в качестве надежных гарантий, но и смогут обеспечить мощную защиту от инфляционных процессов, при усилении которых цены на недвижимость растут, как правило, опережающими по сравнению с инфляцией темпами. С этих позиций региональные банки станут привлекательными не только для отечественных, но и для иностранных инвесторов.

В-третьих, полноценная финансовая инфраструктура для структурной перестройки должна включать не только банки, но и небанковские инвестиционные институты, прежде всего те из них, которые предоставили бы администрации краев и областей возможность активной деятельности на другом финансовом рынке - рынке ценных бумаг[132], использование которого считается одним из важнейших направлений регулирования инвестиционной деятельности. В этой сфере значительный интерес представляет организация деятельности по выпуску и размещению местных займов. Существующий в стране опыт подобной деятельности в настоящее время все еще незначителен. Отметим, что пионером здесь выступила администрация Хабаровского края, которая зарегистрировала выпуск ценных бумаг в апреле 1992 года, а в 1998 году пытается повторить выпуск займа.

ВЫВОДЫ:

1. В условиях нехватки ресурсов для общей и относительно равномерной санации депрессивных районов, государственная региональная политика по отношению к депрессивным территориям должна ориентироваться с одной стороны на точки максимальной депрессии с запуском специального механизма их санации, с другой, - на поддержку перспективных “точек роста”.

2. Формирование стратегий регионального развития должно осуществляться депрессивными районами в значительной мере на основе их собственного хозяйственного потенциала и в рамках концептуальных положений двухуровневой системы построения программ санации экономики депрессивных территорий Российской Федерации.

3. В интересах проведения единой государственной региональной политики, программа федеральной помощи депрессивным районам должна носить характер локализованного по территориям документа, в котором четко формулируется стратегия (позиции и приоритеты) каждой территории, а реализация согласованной политики и действий осуществляется строго в рамках каждой отдельной территории.

4. Финансирование реализации программ предусматривается на основе института смешанного финансирования. Последнее подразумевает, с одной стороны - придание государственным структурам функции "инвестиционного лидера" и организатора направленных финансовых потоков в части финансирования проектов общефедерального или общедальневосточного значения, с другой, - акцент на негосударственные источники инвестирования, с организацией институциональных мер поддержки эффективного для инвесторов (как международных, так и внутренних) климата в регионе.

[132]Нижегородский пролог. Экономика и политика в России. Нижний Новгород - Москва: Изд-во редакции журнала “Ценовая политика”. 1992. С.224-229.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях экономической реформы усилился процесс формирования новой региональной структуры России. Новые субъекты Федерации, типа Еврейской автономной области, оказались в заведомо депрессивной ситуации. Развал СССР означал для них разрыв связей в региональной системе страны, а стремление к политической независимости разрушило достаточно эффективные взаимоотношения, существовавшие у новых образований с их прежними регионами-донорами.

Анализ тенденций социально-экономического развития депрессивного района в условиях пассивной государственной региональной политики, выполненный на примере Еврейской автономной области, показал закономерности депрессивности района, заключающиеся в структурных особенностях экономики, а также потере областной экономической системой эффекта масштаба и агломерационного эффекта в связи с разрушением хозяйственных связей.

Депрессивные районы имеют ряд общих черт (высокий уровень зависимости от старых отраслей промышленности, недостаточную «инициативность» рабочей силы, устаревшую инфраструктуру и др.), что позволяет государствам с рыночной экономикой проводить достаточно типовую региональную политику. В то же время каждый из депрессивных районов обладает и уникальными чертами, среди которых - географическое положение, внутренняя территориальная структура хозяйства, расселения, национальный состав населения. Именно уникальные черты района определяют его восприимчивость к мерам государственной региональной политики.

Для переходной экономики наиболее конструктивным и эффективным подходом при разработке стратегии санации депрессивных районов является построение двухуровневой системы программ санации. Федеральный уровень определяет структуру программы, механизмы согласования федеральных и региональных интересов, ее правовые и финансовые аспекты, вопросы управления и контроля за реализацией программы. На втором (субъектном) уровне программы, в рамках локализованной в разрезе субъектов Федерации системы подпрограмм, осуществляется поиск и инициирование "точек роста" экономики депрессивных регионов.

В переходной экономике при интенсивном проникновении рыночной идеологии в схемы управления и финансирования, появляется возможность для построения региональных программ на основе принципа максимального внимания к созданию среды для эффективного наращивания экономической активности в районе при сильно дозированной опоре на государственную поддержку по наиболее принципиальным вопросам. Главным содержанием программы санации на федеральном уровне становится формирование механизмов экономического регулирования и мер поддержания благоприятного для экономической активности климата в депрессивных районах, то есть обеспечение институциональных условий реализации программы.

В условиях нехватки ресурсов для общей и относительно равномерной санации депрессивных территорий, государственная региональная политика по отношению к депрессивным районам должна ориентироваться с одной стороны на точки максимальной депрессии с запуском специального механизма санации, с другой, - на поддержку перспективных “точек роста”. Формирование стратегий регионального развития должно осуществляться депрессивными районами на основе их собственного хозяйственного потенциала и в рамках концептуальных положений двухуровневой системы построения программ санации экономики депрессивных территорий России.

ЛИТЕРАТУРА

Административные реформы в России в XVШ-XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. М.: ИНИОН. 1990. 46 с.

Адухов А. Реформирование экономики и взаимодействие центра и регионов Российской Федерации// Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 113-119.

Аксенова Л.А. Некоторые аспекты государственной аграрной политики в странах ЕЭС// Региональные проблемы управления хозяйством (зарубежный опыт). М.: ИГ АН СССР. 1990. С.116-117.

Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль. 1983. 350 с.

Американский капитализм и управленческие решения (теория и методы принятия решений). М.: Наука. 1977. 287 с.

Американское государство накануне XXI века: стратегия и тактика в экономике/ Дынкин А.А., Мусатов В.Т., Федорович В.А. и др. - М.: Наука. 1990. 272 с.

Андрианов В. Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике (мировой опыт и Россия)// Вопросы экономики. 1996. № 9. С. 28-39.

Артоболевский С.С. Цели, объекты и методы региональной политики в развитых капиталистических странах// Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1989. № 4. С. 77-85.

Артоболевский С.С., Савченко А.Б. Региональная политика государств СЭВ и ЕЭС// География и проблемы регионального развития. М.: ИГ АН СССР. 1989. С. 260-270.

Артоболевский С.С., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Цикличность и стадийность как естественные компоненты в территориальном развитии// География и проблемы регионального развития. М.: ИГ АН СССР. 1989. С. 42-54.

Бабун Р.В. Американский федерализм и местное самоуправление// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН. 1995.

Бандман М.К. Территориально-производственные комплексы: теория и практика предплановых иследований. Новосибирск: Наука. 1980. 256 с.

Бандман М.К., Гренбэк Г.В. Федеральная программа освоения Нижнего Приангарья: государственное регулирование экономических отношений// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 88-107.

Барский А.Д., Детнева Э.В. Бюджетный федерализм// ЭКО. 1995. № 7. С. 2-12.

Бачурин А.В. Планово-экономические методы управления. М.: Экономика, 1977. 415 с.

Бачурин А. Эволюция рынка при капитализме и государственное регулирование// Экономист. 1991. № 2. С. 78-88.

Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых районов// Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 100-113.

Богомолова Е.В. Управление советской экономикой в 20-е годы: опыт регулирования и самоорганизации. М.: ИНИОН РАН. 1993. 154 с.

Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил (критический анализ). М.: Мысль. 1981. 251 с.

Бюрго Ж.-М. Свободные зоны как средство экономического развития// Регион: экономика и социология. 1995. № 1. С. 51-58.

Веденеев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: историко-правовое исследование (1957-1987 гг.). М. 1990.

Велинг Х.Г. Муниципальная политика// Региональное управление: зарубежный опыт. М.: Луч. 1994. С. 52-62.

Взаимодействие государственного и рыночного регулирования экономики России. М.: ИЭ РАН. 1994. 208 с.

Вишнев С.М. Экономические параметры. М.: Наука. 1968. 190 с.

Володин А.А. США: экономика и местные органы власти. М.: Наука. 1984. 144 с.

Вопросы налогообложения в странах Северной Америки и в СССР. М.: ИМЭМО. 1989. 136 с.

Гольц Г.А. Стадии развития, структурные уровни и константы территориальных общностей расселения и хозяйства// Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1986. №2. С. 34-48.

Гольц Г.А. Географический подход и проблема интенсификации социально-экономического развития//Изв. ВГО. 1988. Т.120. вып. 1. С. 32-44.

Горнев А.З., Удалов Ф.Е. Некоторые проблемы управления в условиях формирования рыночных отношений. Нижний Новгород: Издательство Нижегородского университета. 1995. 166 с.

Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах. М.: Мысль. 1975. 423 с.

Гранберг А.Г. Региональная политика в программах экономических реформ// Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск: ИЭиОПП. 1995. с. 7-52.

Гранберг А.Г. Экономический механизм межреспубликанских и межрегиональных отношений// ЭКО. 1989. № 9. С. 29-46.

Гранберг А.Г., Суспицын С.А. Введение в системное моделирование народного хозяйства. Новосибирск: Наука, Сибирское отделение. 1988. 303 с.

Григорьев О.В., Нещадин А.А. Альтернативные подходы к экономической реформе в регионах// Общество и экономика. 1996. № 6. С. 112-123.

Грицай О.В. Западная Европа: региональные контрасты на новом этапе НТР. М.: Наука. 1988. 148 с.

Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука. 1991, 168 с.

Гусева К. Ранжирование субъектов Российской Федерации по степени благоприятности инвестиционного климата// Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 90-100.

Дальний Восток России: экономическое обозрение. Хабаровск: РИОТИП. 1995. 476 с.

Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 1992. 273 с.

Долгосрочные программы капитальных вложений. (Экономические проблемы и модели)/ Под ред. В.П. Красовского. М.: Экономика. 1974. 270 с.

Зенгербергер В. Местное развитие в условиях глобализации экономики// Региональное управление: зарубежный опыт. М.: Луч. 1994. С.40-52.

Зимин Б.Н., Одессер С.В. Эволюция старопромышленных районов развитых капиталистических стран и использование результатов ее изучения для условий СССР// География и проблемы регионального развития. М.: ИГ АН СССР. 1989. С.220-235.

Иванченко В. Государственные регуляторы переходной экономики// Вопросы экономики. 1991. № 7. С. 106-110.

Идрисов А.Б. Планирование и анализ эффективности инвестиций. М.: PRO-INVEST Consalting. 1995. 157 с.

Изард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966. 659 с.

Илларионов А. Бремя государства// Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 4-27.

Иоффе Г.В. Экономические методы регулирования крупных городов капиталистического мира// Региональные проблемы управления хозяйством (зарубежный опыт). М.: ИГ АН СССР. 1990. С. 68-85.

Ишаев В.И., Минакир П.А. Дальний Восток России: реальности и возможности экономического развития. Хабаровск: ДВО РАН. 1998. 140 с.

Йоуке ван Дейк, Ян Остерхавен. Прошлое, настоящее и будущее голландской региональной политики// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 158-178.

Казакевич В.П. Анализ финансовых отчетов капиталистических предприятий. М.: Изд-во Университета дружбы народов им. П. Лумумбы. 1969.

Каппеллин Р. Региональная политика в местном и региональном измерении// Регион: экономика и социология. 1995. № 4. С. 181-192.

Кац И.Я. Планомерно-рыночное регулирование экономики в условиях ее реформирования. М.: Издательство МГУ. 1994. 178 с.

Кисельников А.А. Моделирование структуры и процесса реализации комплексных региональных программ. Новосибирск: Наука. 1984.

Ковалев В.В. Финансовый анализ. М.: Финансы и статистика. 1996. С.102.

Колосов В.А., Грицай О.В. Региональная политика в условиях пространственно-отраслевой перестройки мирового капиталистического хозяйства// Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1987. № 2. С. 43-53.

Колосов В.А., Грицай О.В. Старопромышленные районы Западной Европы: отрасли высокой технологии и перестройка хозяйства// Географические проблемы интенсификации хозяйства староосвоенных районов. М.: ИГ АН СССР. 1988.

Комплексное региональное планирование: Вопросы методологии/ Шнипер Р.И., Маршалова А.С., Лысенко В.Л. и др. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение. 1988. 336 с.

Корнаи Я. Трансформационный спад// Вопросы экономики. 1993. № 3. С. 43-48.

Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука. 1990. 604 с.

Корсунский Б.Л. Проблемный регион в условиях перестройки (опыт Еврейской автономной области)// Вестник ДВО РАН. 1998. №5.

Корсунский Б.Л. Проблемы межбюджетных взаимоотношений субъектов Федерации и федерального центра. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1998. 36 с.

Крылова Т.Б. Выбор партнера: анализ отчетности капиталистического предприятия. М.: Финансы и статистика. 1991.

Куперштох В.Л., Соколов В.М., Ягольницер М.А. Проблемы проблемного региона// ЭКО, №4, 1997, с.96-112.

Курс переходной экономики/ Под ред. акад. Л.И.Абалкина. М.: Финстатинформ. 1997. 633 с.

Кухарев А.Н., Симонов В.В. Государственное регулирование и кредитная система// Проблемы управления экономикой. Вып. 21-22. М. 1994. С. 5-50.

Кушнир А.Г. Демократическая альтернатива середины 20-х годов (Реформа системы управления в Советской России). М.: Издательство МПИ. 1989. 225 с.

Лавров А.М. Методологические проблемы региональной политики: опыт сравнительного анализа// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 3-25.

Лавров А.М. Межбюджетные отношения и финансовая стабилизация// ЭКО. 1995. № 9. С. 93-115.

Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика. 1998. 172 с.

Лейбкинд А.Р., Руднева Е.В., Рудник Б.Л. Проблемы методологии и организации разработки комплексных программ. М.: Наука. 1983. 111 с.

Лексин В., Андреев Е., Ситников А., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения// Российский экономический журнал. 1993. N9. С.50-63.

Лексин В.Р., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.:УРСС. 1997. 372 с.

Лексин В., Швецов А. Приоритеты региональной политики. Вопросы методологии и оценок// Российский экономический журнал. 1995. №3. С. 64-72.

Лемешев М.Я., Панченко А.И. Комплексные программы в планировании народного хозяйства. М.: Экономика. 1973. 167 с.

Леонов С.Н. Интеграционные и дезинтеграционные тенденции на Российском Дальнем Востоке// Материалы третьей международной научной конференции "Экономическое развитие и международное сотрудничество на Дальнем Востоке". Хабаровск. 1996. С. 107-113.

Леонов С.Н. Неплатежи. Поиск путей решения проблемы// Материалы второй международной научной конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск. Дальнаука. 1995. с. 107-113.

Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука. 1998. 203 с.

Леонов С.Н. Финансирование регионального развития// Дальний Восток России: экономическое обозрение. П изд. Хабаровск: РИОТИП. 1995. с. 332-348.

Леонов С.Н. Финансово-экономические аспекты кризиса неплатежей// Вестник ДВО РАН. 1995. N 5. С. 87-93.

Леонов С.Н. Финансовые условия регионального развития// Экономика Дальнего Востока: реформа и кризис. Владивосток: Дальнаука. 1994. с.134-142.

Леш А. Географическое размещение хозяйства. М.: Иностранная литература. 1959. 456с.

Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России// Региональная политика. 1994. № 6. С. 3-24.

Литвин М.И. Применение матричных балансов для оценки финансового состояния предприятия// Финансы. 1995. №3 С.14-17.

Лобанова Л., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования// Вопросы экономики. 1991. № 7. С. 96-105.

Локальные комплексные программы. Новосибирск: Наука. 1984. 284 с.

Маршалова А.С., Марчук Е.А. Новая методика распределения трансфертов// ЭКО. 1995. № 9. С. 116-121.

Межотраслевые связи и народнохозяйственные пропорции Восточной Сибири и Дальнего Востока. Новосибирск: Наука. 1974. 315 с.

Методологические положения разработки крупных территориальных программ/ Шнипер Р.И., Маршалова А.С., Новоселов А.С. и др. Новосибирск: Наука. 1986. 306 с.

Минакир П.А. Экономическая реформа: опыт параметрического анализа// Экономика Дальнего Востока в условиях реформы. Материалы международной научной конференции. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1995. с. 7-15.

Минакир П.А. Реформирование и кризис экономики Дальнего Востока. Доклад на заседании Президиума ДВО РАН. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1995. 31 с.

Минакир П.А. Синтез отраслевых и территориальных плановых решений. М.: Наука. 1988. 152 с.

Минакир П.А. Экономическое развитие региона: программный подход. М.: Наука. 1983. 223 с.

Михеева Н.Н. Математические методы и модели разработки программ регионального развития. М.: Наука. 1987. 158 с.

Михеева Н.Н. Региональная политика и проблемы развития Дальнего Востока// Материалы второй международной научной конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск-Владивосток. 1995. С.12-16.

Налоги/ Под ред. Д.Г. Черника. М.: Финансы и статистика, 1995. 400 с.

Налоги в механизме хозяйствования. М.: Наука. 1991. 110 с.

Насмахер К.-Х. Экономические проблемы города и пути их решения// Региональное управление: зарубежный опыт. М.: Луч. 1994. С.70-85.

Некрасов Н.Н. Региональная экономика: Теория, проблемы, методы. М.: Экономика. 1978. 344 с.

Немчинов В.М. Смешанная экономика: проблемы управления развитием. М.: Издательская фирма “Восточная литература” РАН. 1994. 232 с.

Нижегородский пролог. Экономика и политика в России. Нижний Новгород - Москва: Изд-во редакции журнала “Ценовая политика”. 1992. 237 с.

Норин В.Г. Инвестиционный климат Дальнего Востока: проблемы и перспективы развития// Материалы второй международной научной конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск-Владивосток. 1995. С.198-200.

Норт Р. Перестройка и пространственные изменения в стране// Регион: экономика и социология. 1992. Вып. 2. С.50-58.

Нынешнее состояние экономики Еврейской автономной области и задача ее восстановления. Токио: Ассоциация по торговле с Россией и Восточной Европой "Ротобо". 1997. 76 с.

Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1997. Вып. 1,2,3; М.: Российско-Европейский центр экономической политики. 1997.

Олдак П.Г., Дубнов А.Н., Гробер В.Д. Программный подход к планированию экономического развития// Известия СО АН СССР. Сер. обществ. наук. 1971. № 6. с.8-18.

Павленко В.Ф. Планирование территориального развития. М.: Экономика. 1984. 261 с.

Павлова М.А. Региональная политика Франции М.: Наука. 1974. 271 с.

Переходная экономика: закономерности, модели, перспективы. М.: Экономическая демократия. 1995. 224 с.

Петер Л. Хупе, Тео А.Й.Тоонен. Децентрализация в Нидерландах// Региональное управление: зарубежный опыт. М.: Луч. 1994. С.11-24.

Поздняков А.М., Дульщиков Ю.С., Гузнер С.С. Государственная региональная политика// Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 53-69.

Проблемы управления экономикой. Реф. сборник. Вып.19-20. М.: ИНИОН РАН. 1994. 236 с.

Проблемы управления экономикой. Реф. сборник. Вып.21-22. М.: ИНИОН РАН. 1994. 234 с.

Программа углубления экономических реформ. М., Июнь 1992.

Программа Правительства Российской Федерации “Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах”// Вопросы экономики. 1995. № 4. С. 67-160.

Региональное программирование в развитых капиталистических странах. М.: Наука. 1974. 327 с.

Региональный аспект реформы (раздел Программы углубления экономической реформы)// Региональная политика. 1993. № 3. С.3-17.

Регионы России в переходный период. М.: Экспертный институт. 1993. 104 с.

Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики// Штульберг Б.М., Котилко В.В., Полынцев А.О., Левитская Е.Н. М.: Наука. 1993. 127 с.

Рубинштейн А.Г. Моделирование экономических взаимодействий в территориальных системах. Новосибирск. 1988.

Савченко А.Б. Региональное развитие и региональная политика// География и проблемы регионального развития. М.: ИГ АН СССР. 1989. С. 31-41.

Севостьянов В.Н. Территориально-отраслевые закономерности в развитии народного хозяйства// Территориальная организация производительных сил СССР. М.: МФГО АН СССР. 1978. С. 76-123.

Смирнягин Л.В. Региональная политика России// Изв. ВГО. 1996. Т. 128. Вып.3. С.29-32.

Смольников М.В., Сапожников А.Д. Региональное развитие в капиталистических странах в условиях научно-технического прогресса. М.: ИНИОН АН СССР. 1989. 40 с.

Современные формы хозяйствования: зарубежный и отечественный опыт. М., 1993. 152 с.

Соединенные Штаты Америки/ Отв. ред. Аникин А.В., Быков О.Н., Шапиро А.И. М.: Мысль. 1982. 446 с.

Созинов В.А. Повышение эффективности регулирования регионального развития// Материалы второй международной научной конференции "Экономика Дальнего Востока в условиях реформы". Хабаровск-Владивосток. 1995. С. 117-122.

Студенцов В.Б. Великобритания: государство и накопление основного капитала. Ì.: Íàóêà. 1987. 134 ñ.

Ñòóêîâ Ñ.À. Ýêîíîìè÷åñêèé àíàëèç è ðûíîê. Áóõãàëòåðñêèé ó÷åò. 1991. ¹3.

Ñóñëîâ Â.È. Àíàëèç ìàòåðèàëüíî-ôèíàíñîâîé ñáàëàíñèðîâàííîñòè ýêîíîìèêè Ðîññèè// Ðåãèîí: ýêîíîìèêà è ñîöèîëîãèÿ. 1995. № 2. С. 25-53.

Суслов В.И. Измерение эффектов межрегиональных взаимодействий: модели, методы, результаты. Новосибирск: Наука. 1991. 252 с.

Суспицын С.А. Стратегия регионального развития и приоритеты социально-экономической политики// Регион: экономика и социология. 1995. № 4. С.24-54.

Сыркин В.И. Опыт программного развития Дальневосточного экономического района// Вестник ДВО АН СССР. 1990. № 3. с. 32-36.

Сыркин В.И. Региональное развитие в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука. 1997. 130 с.

США: организация государственных программ. М: Наука. 1980. 406 с.

Территориальное управление в условиях рынка. М.: Издательство МГУ. 1993. 127 с.

Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье/ М.К.Бандман, В.Д.Ионова, В.Ю.Малов и др. Новосибирск: ВО Наука. 1992. 344 с.

Томанн Х., Мюллер Ю. Опыт дерегулирования в Западной Германии// Вопросы экономики. 1991. № 7. С. 111-114.

Унтура Г.А. Неравномерность и поиск внутренних резервов развития регионов: методологический аспект// Регион: экономика и социология. 1995. № 4. С. 3-24.

Финансовый анализ деятельности фирмы. М.: Истр-Сервис. 1993. 214 с.

Ходов Л.Г., Паньков В.С. Проблемы государственно-монополистического регулирования экономики ФРГ. М.: Изд-во МГУ. 1977. 319 с.

Хорев Б.С. Региональная политика в СССР. М.: Мысль. 1989. 285 с.

Хубиев К. Причины инвестиционного кризиса и пути его преодоления// Экономист. 1994. № 8. С. 75-80.

Централизм и самостоятельность. Новые пути развития хозяйственного механизма. М.: Экономика. 1990. 268 с.

Черкасов А.И. Освоение канадского севера: опыт развития производственной и социальной инфраструктуры. М.: Институт США и Канады АН СССР. 1983. 99 с.

Чичканов В.П. Принципы и методы долгосрочного планирования экономики региона. М.: Наука. 1986. 229 с.

Шаповалов А.К. Предпринимательские зоны - неоконсервативный инструмент региональной политики Великобритании// Изв. ВГО. 1986. Т. 118, вып. № 3. С.228-235.

Шеремет А.Д., Сейфулин Р.С., Негашев Е.В. Методика финансового анализа предприятия. М.: ЮНИГЛОБ совместно с ИПО "МП". 1992. 75 с.

Шнипер Р.И. Конкурентные позиции регионов и их оценка// Регион: экономика и социология. 1995. № 1. С.3-25.

Шнипер Р.И. Регион. Экономические методы управления. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение. 1991. 312 с.

Шнипер Р.И. Уроки программного решения региональных и межрегиональных проблем// Изв. СО АН СССР. Серия экономики и прикладной социологии. 1989. Вып.2. С.3-18.

Шнипер Р.И., Воевода И.Н., Гузнер С.С. Региональная программа и принципы ее разработки. Новосибирск: Наука. 1986. 294 с.

Щербакова Л. Региональная политика: поиски своего пути// ЭКО. 1995. № 7. С.12-34.

Экономика Дальнего Востока: реформа и кризис. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1994. 240 с.

Экономика Дальнего Востока: переходный период. Хабаровск-Владивосток: Дальнаука. 1995. 240 с.

Экономическая реформа на Дальнем Востоке: результаты, проблемы, концепция развития. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 1993. 167 с.

Экономическая реформа: теория и практика. Владивосток: Дальнаука. 1997. 328 с.

Якобсон А.Я. Из зарубежного опыта территориальной организации региональной политики// Иерархия региональных систем и территориальная организация управления. Новосибирск. 1988. С. 153-172.

Япония. Региональная структура экономики. М.: Наука. Главная редакция восточной литературы. 1987. 221 с.

Японская экономика в преддверии XXI века (Становление корпоративно-государственного капитализма). М.: Наука. Главная редакция восточной литературы. 1991. 406 с.

Японский парадокс: реальности и противоречия капиталистического управления/ Мильнер Б.З., Олейник И.С., Рогинко С.А. М.: Мысль. 1985. 264 с.

Accountancy. Second edition. London: BPP Publishing Limited. Aldine House. 1991. 400 p.

Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. London: Harvester Wheatsheaf. 1993. 397 p.

Benjamin R.L.C. From waterways to waterfronts: public investment for cities, 1815-1980. - In: Urban Affairs. Annual Reviews. Vol.27. 1984. pp.23-47.

China’s Special Economic Zones/ Ed. by Michael Oborne. - Paris. 1986. 186 p.

China’s Spatial Economy (Recent Development and Reforms)/ Ed. by G.J.R.Linge and D.K.Forbes. Hong Kong: Oxford University Press, Warwick House. 1990. 225 p.

Cities and Nation: Planning Issues and Policies of Korea/ Ed. by G.Lee, H.Kim. - Anyang: KRIHS. 1995. 510 p.

European Regional Incentives 1988/ Ed. by Yuill D. et al. - Glasgow. 1988 - X, 503 p.

Globalization and Regional Development in Southeast Asia and Pacific Rim/ Ed. by G. Lee and Y. Kim. - Anyang. 1995. 320 p.

Government and Enterprise in Canada/ Ed. by K.J.Rea and Nelson Wiseman. - Toronto. 1985. 367 p.

Hall P. Urban and Regional Planning. London: Routledge. 1994. 258 p.

Industrial Cooperation and Regional Development in Northeast Asia. Korea. KRIHS. 1996. 191 p.

Kohama H. Industrial Policy in Postwar Japan. Tokyo: Economic Planning Agency. March 1993. 35 p.

Kurokawa Y. Market Economy Progress in Japan. Tokyo: Economic Planning Agency. 1995. 49 p.

Leonov S.N. Changes in Regional Planning Methods and Current Problems in Russia after *Perestroika* and the Events of August 1991// Review of Economics and Business. Vol. 10. ¹ 1. July 1993. pp. 65-72.

Nakamura Y. Economic Planning in Japan. Series B. ¹ 4.Tokyo: Economic Planning Agency. 1995. 59 p.

Nariai O. Structural Adjustments in Japan. Tokyo: Economic Planning Agency. 1995. 36 p.

Nishifuji N. Policy and Planning of Regional Development in Japan. Series B. ¹ 18. Tokyo: Economic Planning Agency. 1995. 34 p.

Overview of the Economic Policies of Japan in Recent Years. Series A. ¹ 10. Tokyo: Economic Planning Agency. Japan Research Institute. 1995. 13 p.

Regional Economic Cooperation in Northeast Asia. Proceedings of the Yongpyeong Conference. Yongpyeong. Korea. 1994. 276 p.

Regional Problems and Policies in the United Kingdom. Organization for economic cooperation and development. OECD. Paris. 1994. 90 p.

Regional Transportation and Communication in Developing Northeast Asia: Status, Problems, Plans, and Priorities/ Ed. by Mark J. Valencia. Northeast Asia Economic Forum in collaboration with East-West Center and the Sasakawa Peace Foundation. August 1994. 87 p.

Sneed J., Waldhorn D. Restructuring the Federal System. NY: Stanford Research Institute. 1974.

Social and Economic Plan for Structural Reforms Towards a Vital Economy and Secure Life. Tokyo: Economic Council. November 1995. 8 p.

Student History of TVA. Knoxville, Tennessee. 19 p.

Tax System of Japan. Economic Planning Agency. Series A, ¹ 7. 1995. 14 p.

Temple M. Regional Economics. London: St. Martin's Press. 1994. 301 p.

Tennessee Valley Authority Act. 19 p.

Tennessee Valley Authority. TVA papers prepared for “From Rio to the Capitols: State Strategies for Sustainable Development”. May 25-28, 1993, Louisville, Kentucky, 40 p.

Yergin D., Gustafson T. Russia 2010 and What It Means for the World. New York: Vintage books. 1995. 329 p.

3

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....
Глава 1. ДЕПРЕССИВНЫЙ РАЙОН В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ.....
1.1. Региональные аспекты реформы и формирование новой региональной структуры Российской Федерации.....

1.2. Депрессивный район как особый тип проблемных территорий.....

Глава 2. РЕГИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА.....

2.1. Регулирование регионального развития и региональная политика.....

2.2. Субъект Федерации как регулируемая система (поиск параметров активного воздействия).....

2.3. Финансовые взаимоотношения депрессивного региона и федерального центра.....

2.4. Депрессивный район в условиях пассивной государственной региональной политики.....

Глава 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ В ДЕПРЕССИВНОМ РАЙОНЕ.....

3.1. Методы регулирования социально-экономической ситуации в депрессивном районе.....

3.2.Методические подходы к разработке и реализации программ санации экономики депрессивного района.....

Глава 4. ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДЕПРЕССИВНОГО РАЙОНА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ.....

4.1. Оценка внутренних финансовых возможностей экономического развития.....

4.2. «Точки санации» экономики депрессивного района.....

4.3. Механизм привлечения инвестиций (стимулирование инвестиционной активности в приоритетных направлениях деятельности).....

Заключение.....

Литература.....

Борис Леонидович КОРСУНСКИЙ
Сергей Николаевич ЛЕОНОВ

ДЕПРЕССИВНЫЙ РАЙОН
В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ
Научное издание

Художественный редактор В. Богданов
Технический редактор И. Немаев
Корректор Л.Семенюк

Изд. Лиц ЛР № 040118 от 15.10.96 г. Подписано к печати 02.06**.99 г.**
Формат 21х29,7. Печать офсетная. Гарнитура "Таймс".
Усл. п.л. 10,16. Уч.-изд.л. 8,29
Тираж 400 экз. Заказ 1409

Издательство "Дальнаука" ДВО РАН
690041, г. Владивосток, ул. Радио, 7

Отпечатано в ООО "Типография"
г. Биробиджан, ул. Ленина, 32