

Ссылка для цитирования этой статьи:

Нешатаев А.В. Депрессивные территории как объект государственного управления: специфика и подходы к управлению // Human Progress. 2023. Том 9, Вып. 3. С. 9. URL: http://progress-human.com/images/2023/Tom9_3/Neshataev.pdf. DOI 10.34709/IM.193.9. EDN DOGRBZ.

УДК 323

ДЕПРЕССИВНЫЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СПЕЦИФИКА И ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ¹



Нешатаев Александр Васильевич

аспирант, ассистент кафедры социологии и технологий
государственного и муниципального управления
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого
Президента России Б.Н. Ельцина»

a.v.neshataev@urfu.ru
19, ул. Мира,
г. Екатеринбург, Россия, 620002
+7 (343) 375-44-44

Аннотация. Важная роль в повышении благосостояния депрессивных территорий принадлежит эффективности региональной политики, которая играет важную роль в мобилизации внутренних ресурсов и создании социально-экономических условий для реализации экономического потенциала. Правительством реализуется ряд мер по поддержке проблемных регионов. К ним можно отнести: государственные программы социально-экономического развития геополитически важных регионов, поддержку сельских территорий, меры по диверсификации и реструктуризации экономики монопрофильных городов, льготные условия для территорий опережающего социально-экономического развития и региональные программы для обеспечения развития муниципальных образований. Зачастую эти меры пересекаются, и финансовые средства перечисляются для решения одной и той же проблемы, так как практически отсутствует механизм их координации. Кроме того, существенная проблема, сдерживающая реализацию государственной поддержки депрессивных регионов – это отсутствие официального законодательно закреплённого статуса депрессивной территории. В российской региональной политике наиболее распространены три практики «развития» депрессивных территорий: присоединение таких территорий к более благоприятной соседней территории;

¹ Исследование было представлено на Международной конференции «Весенние дни науки ИнЭУ» в Институте экономики и управления Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (г. Екатеринбург)

предоставление постоянного потока финансовой помощи, дотаций и трансфертов; сокращение социальных расходов на депрессивных территориях за счет реорганизации в сфере местного управления, образования, медицины. Что подтверждает неэффективность и несостоятельность мер финансовой помощи в разрезе решения проблем депрессивных регионов. Таким образом, мы выявили отсутствие единых принципов определения проблемных и депрессивных территорий, существующие государственные меры поддержки территорий частично пересекаются, что вызывает переизбыток финансовых вложений и ограничивает эффективность региональной политики.

Ключевые слова: депрессивные территории; региональная политика; государственное регулирование; социально-экономическое развитие; санация.

JEL коды: R13; R58.

Введение

Аспекты всеобщего благополучия населения являются одним из ключевых вопросов государственного управления. С этой точки зрения особенно важным становится разрешить проблемы социального неравенства. В некоторой степени одной из форм социального неравенства является наличие так называемых депрессивных территорий. Проанализировав работы, посвященные изучению депрессивных территорий, можно дать следующее определение: депрессивная территория – это местность с единым социально-экономическим пространством, отстающая по многим социально-экономическим показателям от других территорий.

Ключевым механизмом преодоления депрессивного статуса территорий является деятельность органов государственного управления. Различными исследователями предлагались рекомендации по совершенствованию региональной политики для сокращения пространственной дифференциации. В первую очередь, к ним относят предоставление определенных преференций и льгот, а также получение средств на реконструкцию и санацию производства на депрессивных территориях [1]. В качестве более конкретного механизма оздоровления депрессивных территорий предлагается внедрить федеральную программу поддержки, которая бы сосредоточила бюджетные и внебюджетные средства всех уровней и определила территории, которые не обладают необходимыми возможностями для выхода из депрессивного состояния [2]. Вследствие чего, вымирание сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой функций – один из самых жестких вариантов санации [3]. Именно наличие необходимых условий для дальнейшего социально-экономического развития определяет потенциал региона. В связи с чем, мероприятия по

преодолению депрессивности должны включать реструктуризацию, диверсификацию и повышение инновационной активности посредством создания и развития перспективных предприятий и организаций [4], реновацию [5]. В то же время важнейшим механизмом смягчения неравенства регионов является социальная политика, обеспечивающая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов [6]. Несмотря на ряд работ, посвященных санации депрессивных территорий и преодолению пространственной дифференциации, остается малоизученной система реализуемых подходов государственного управления депрессивными территориями.

В связи с чем, цель данной работы заключается в изучении особенностей государственного управления и механизмов поддержки депрессивных территорий. Научная значимость работы состоит в обобщении реализуемых мер и принципов поддержки в отношении различных видов проблемных территорий.

Специфика и особенности управления депрессивных территорий

В настоящее время большим недостатком системы публичного управления является отсутствие единых принципов выявления депрессивных территорий по определенным признакам для дальнейшего оказания целевых мер поддержки.

В 2001 г. разрабатывался проект федерального закона «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации». Исходя из его положений, 69 из 89 существовавших на тот момент в России регионов были бы идентифицированы как депрессивные. Государственная дума отклонила данный законопроект, так как федеральная власть не смогла бы оказать поддержку такому числу регионов.

В российской региональной политике наиболее распространены три практики «развития» депрессивных территорий.

Одной из них является присоединение таких территорий к более благополучной соседней территории. Такие процессы происходили на региональном уровне в 2003-2008 гг., когда ряд автономных округов были объединены с взаимосвязанными областями и краями. С 2019 г. после утверждения нового вида муниципального образования – муниципального округа начался новый виток объединений уже на муниципальном уровне. Данный подход обосновывается двумя позициями: 1) развитый регион может использовать свои бóльшие финансовые ресурсы для выравнивания положения депрессивной территории; 2) более благополучный регион может передать присоединенной территории более качественную управленческую компетенцию. Однако зачастую потеря самостоятельности территорий ограничивает возможности получения адресных механизмов развития, что приводит к росту

недоверия граждан к органам власти из-за неисполненных ожиданий по преодолению депрессивности региона, а также распространению предопределенности и пассивности населения [7].

Второй подход заключается в предоставлении постоянного потока финансовой помощи, дотаций и трансфертов. В первую очередь, этот подход используется по отношению к регионам, имеющим политическую значимость – их депрессивное состояние несет угрозу стабильности государственной власти и национальной безопасности. Решение проблем таких депрессивных территорий построено на попытке избавиться от проблем, не решая их. Подобные меры не ликвидируют существенные причины региональной депрессии, не способствуют модернизации и реконструкции инфраструктуры, а ведут лишь к кратковременному оздоровлению очагов депрессивности [8].

Третья практика – сокращение социальных расходов на депрессивных территориях за счет реорганизации в сфере местного управления, образования, медицины. Органы публичной власти заявляют, что высвобожденные денежные средства при этом направляются на развитие территории. Но на деле в условиях сокращения финансирования депрессивная территория теряет возможности накопления и применения человеческого капитала населения, что ведет к прекаризации труда и сокращению профессиональных перспектив населения [9]. Органам публичной власти территории, оказавшейся в подобном неудовлетворительном состоянии, зачастую не удается переломить дефицит высококвалифицированных кадров даже с помощью щедрой региональной политики льгот и дополнительных выплат [10].

Несмотря на то, что к настоящему времени не сложилось целостной системы регулирования социально-экономического развития депрессивных регионов, реализуется ряд программных мер по поддержке различных проблемных регионов (табл. 1).

Табл. 1: Государственные меры поддержки различных проблемных территорий²

Вид территории	Примеры НПА	Направленность мер
Наименее бюджетно обеспеченные субъекты РФ	Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	Предоставления из федерального бюджета дотаций для финансового выравнивания субъектов РФ и сокращения долговой нагрузки бюджетов
Пространственное развитие	1. Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года 2. Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года	Обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития, направленного на сокращение межрегиональных различий и обеспечение национальной безопасности страны в приграничных территориях

² Составлено автором

Вид территории	Примеры НПА	Направленность мер
Макрорегионы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» 2. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ» 3. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» 	Реализация программно-целевых подходов к социально-экономическому развитию группы субъектов Российской Федерации, объединённых по территориальному признаку и требующих наибольшего внимания по их развитию
Отдельные регионы, имеющие геополитическое значение	<ol style="list-style-type: none"> 1. Индивидуальные программы социально-экономического развития Республики Алтай, Республики Карелия и Республики Тыва 2. Государственная программа РФ "Социально-экономическое развитие Калининградской области" 3. Государственная программа РФ "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя" 	Предоставление дополнительного финансирования отдельно взятым субъектам РФ для развития социальной сферы и повышение качества жизни через реализацию федеральных целевых программ
Территории опережающего социально-экономического развития (ТОР)	Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ»	Создание льготных условий для развития бизнеса и комфортных условий для жизнедеятельности населения в закрытых административно-территориальных образованиях, монопрофильных муниципальных образованиях, в том числе расположенных на Дальнем Востоке (не может быть создана в муниципалитетах-ЗТР)
Зона территориального развития (ЗТР)	Федеральный закон от 03.12.2011 N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»	Обеспечение условий по привлечению инвестиций и развитию предпринимательства в муниципальных образованиях, расположенных на территории региона, включенного в перечень допускающих создание ЗТР (не может быть создана в муниципалитетах-ТОР)
Меры поддержки для моногородов	Проекты государственной корпорации ВЭБ.РФ по развитию моногородов	Предоставление кредитов, софинансирование создания инфраструктуры и инвестиционных проектов в моногородах
Сельские территории	Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года	Создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения
Региональные программы социально-экономического развития	<ol style="list-style-type: none"> 1. Государственная программа Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» 2. Государственная программа Свердловской области "Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2027 года" 	Создание условий для обеспечения эффективного местного самоуправления и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований

В первую очередь, мы можем заметить, что в представленных программах в качестве объектов публичного управления выступают различные виды территорий, многих из которых возможно отнести к числу депрессивных. При этом по отношению к этим территориям почти не используется термин «депрессивность». В основе данных мер поддержки лежит принцип присвоения особого экономико-правового статуса, дающего право на дополнительную помощь. Иными словами, существующий подход развития

депрессивных территорий заключается в патернализме и строгой иерархии уровней управления, не предусматривающий стимулирование прогресса проблемных регионов.

Во-вторых, существующие меры развития различных видов депрессивных территорий зачастую пересекаются. Так, например, в отношении моногородов реализуются несколько подходов по их развитию: федеральные меры по созданию сбалансированного пространства, территории опережающего социально-экономического развития, зона территориального развития и региональная поддержка. Аналогичная ситуация с Кавказом, Дальним Востоком и Арктической зоной. Они получают поддержку как значимые и проблемные макрорегионы, регионы с моногородами, сельские территории, приграничные субъекты РФ. Вследствие чего формируется необходимость координации предоставления помощи территориям, которые могут финансироваться из разных программ для решения одной и той же проблемы.

Заключение

Таким образом, мы выявили отсутствие единых принципов определения проблемных и депрессивных территорий; существующие государственные меры поддержки территорий частично пересекаются, что вызывает переизбыток финансовых вложений и ограничивает эффективность региональной политики. В условиях необходимости пространственного развития страны и обеспечения естественного прироста населения страны для депрессивных территорий возникает потребность поиска конкурентных преимуществ и реализации внутреннего потенциала этих регионов, что, в свою очередь, порождает необходимость более индивидуализированного управленческого подхода к регионам и эффективного использования их внутренних ресурсов. Перспективы дальнейших исследований заключаются в проведении анализа межбюджетных трансфертов, поступаемых в территории депрессивного типа.

Литература

1. Лапин, А.В.; Кутергина, Г.В. Идентификация и моделирование развития депрессивных территорий: отечественный и зарубежный опыт // Вестник Пермского университета. Серия: экономика. 2016. № 1. С.: 98-109.
2. Янова, Е.А.; Грибанова, Н.В. Государственная политика оздоровления территориальных образований с депрессивным статусом // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2018. № 4. С.: 90-97.
3. Зубаревич, Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // Мир новой экономики. 2017. № 2. С.: 46-57.

4. Хомякова, А.А.; Кайгородов, А.Г. Санация депрессивных территорий: концепция и регулирование // Региональная экономика: теория и практика. 2017. № 3. С.: 525-540.
5. Suzdaleva, A.; et al. Renovation of depressed areas using methods of transpersonal socionics // E3S Web of Conferences. EDP Sciences. 2020. Том 217. С.: 02003.
6. Зубаревич, Н.В. Мифы и реалии пространственного неравенства // Общественные науки и современность. 2009. № 1. С.: 38-53.
7. Mori, J.; Stroud, D. Skills policy for growth and development: The merits of local approaches in Vietnam // International Journal of Educational Development. 2021. Vol. 83. № 102386. DOI: 10.1016/j.ijedudev.2021.102386.
8. Дончевский, Г.Н.; Шафиров, Л.А.; Карлина, А.А. Депрессивные территории: модель фазовой возгонки (концепция, рабочие гипотезы и программа исследования) // TERRA ECONOMICUS. 2013. № 1. С.: 75-85.
9. Senoret, A.; Ramirez, M.I.; Rehner, J. Employment and sustainability: The relation between precarious work and spatial inequality in the neoliberal city // World Development. 2022. Vol. 153. № 105840. DOI: 10.1016/j.worlddev.2022.105840.
10. Yang, Z.; Pan, Y. Human capital, housing prices, and regional economic development: Will “vying for talent” through policy succeed? // Cities. 2020. Vol. 98. № 102577. DOI: 10.1016/j.cities.2019.102577.

DEPRESSED TERRITORIES AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION: SPECIFICITY AND APPROACHES TO MANAGEMENT

Alexander Neshataev

Assistant of the Sociology and Technology of state and municipal administration Department
in The Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin
Yekaterinburg, Russia

Abstract. An important role in improving the welfare of depressed areas belongs to the effectiveness of regional policy, which plays an important role in mobilizing internal resources and creating socio-economic conditions for the realization of economic potential. The government is implementing a number of measures to support problem regions. These include: state programs for the socio-economic development of geopolitically important regions, support for rural areas, measures to diversify and restructure the economy of single-industry cities, preferential conditions

for areas of advanced socio-economic development and regional programs to ensure the development of municipalities. Often these measures overlap, and funds are transferred to solve the same problem, since there is practically no mechanism for their coordination. In addition, a significant problem that hinders the implementation of state support for depressed regions is the lack of an official legislatively fixed status of a depressed territory. In Russian regional policy, three practices of “development” of depressed territories are most common: the annexation of such territories to a more favorable neighboring territory; providing a constant stream of financial assistance, subsidies and transfers; reduction of social spending in depressed areas through reorganization in the field of local government, education, and medicine. This confirms the inefficiency and inconsistency of financial assistance measures in the context of solving the problems of depressed regions. Thus, we have revealed the absence of unified principles for determining problematic and depressive territories; the existing state measures to support territories partially overlap, which causes an overabundance of financial investments and limits the effectiveness of regional policy.

Keywords: depressed territories; regional policy; state regulation; socio-economic development; sanitation.

JEL codes: R13; R58.

References

1. Lapin, A.V.; Kutergin, G.V. (2016) Identification and modeling of the development of depressed areas: domestic and foreign experience // Bulletin of the Perm University. Series: economics. No. 1. P.: 98-109.
2. Yanova, E.A.; Griбанова, N.V. (2018) State policy for the improvement of territorial entities with a depressed status // Scientific journal NRU ITMO. Series: Economics and environmental management. No. 4. P.: 90-97.
3. Zubarevich, N.V. (2017) Development of the Russian Space: Barriers and Possibilities of Regional Policy // World of New Economics. No. 2. P.: 46-57.
4. Khomyakova, A.A.; Kaigorodov, A.G. (2017) Sanitation of depressive territories: concept and regulation // Regional economy: theory and practice. No. 3. P.: 525-540.
5. Suzdaleva, A.; et al. (2020) Renovation of depressed areas using methods of transpersonal sociotics // E3S Web of Conferences. EDP Sciences. Vol. 217. P.: 02003.
6. Zubarevich, N.V. (2009) Myths and realities of spatial inequality // Social sciences and modernity. No. 1. P.: 38-53.

- 7 Mori, J.; Stroud, D. (2021) Skills policy for growth and development: The merit of local approaches in Vietnam // *International Journal of Educational Development*. Vol. 83. No. 102386. DOI: 10.1016/j.ijedudev.2021.102386.
8. Donchevsky, G.N.; Shafirov, L.A.; Karlina, A.A. (2013) Depressive territories: phase sublimation model (concept, working hypotheses and research program) // *TERRA ECONOMICUS*. No. 1. P.: 75-85.
9. Senoret, A.; Ramirez, M.I.; Rehner, J. (2022) Employment and sustainability: The relation between precarious work and spatial inequality in the neoliberal city // *World Development*. Vol. 153. No. 105840. DOI: 10.1016/j.worlddev.2022.105840.
10. Yang, Z.; Pan, Y. (2020). Human capital, housing prices, and regional economic development: Will “vying for talent” through policy succeed? // *Cities*. Vol. 98. No. 102577. DOI: 10.1016/j.cities.2019.102577.

Contact

Alexander Neshataev
Ural Federal University,
19, Mira str., 620002, Yekaterinburg, Russia
a.v.neshataev@urfu.ru