

А.Є. Іорданов,
аспірант кафедри управління персоналом
та економіки праці ХарРІ НАДУ

КЛАСИФІКАЦІЯ ТЕРИТОРІЙ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО СТИМУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Систематизовано погляди вітчизняних і зарубіжних вчених щодо типологізації регіонів у контексті державної політики стимулювання регіонального розвитку.

Ключові слова: державна регіональна політика, самодостатній регіон, проблемний регіон, слаборозвинений регіон, відсталий регіон, депресивний регіон, кризовий регіон.

Ключовою проблемою, що сформувалася в Україні протягом останніх років і потребує поетапного вирішення, є зростання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність у них. Значні диспропорції в економічному розвитку регіонів України викликані довготривалими недоліками в ключових факторах конкурентноздатності – незадовільному стані фізичної інфраструктури, низькому рівні пристосування до ринкових умов робочої сили, недостатньої підтримки бізнесу, відсутності адекватної інноваційної спроможності підприємств, деградуючому навколишньому середовищі та, як наслідок, низької інвестиційної привабливості територій.

Значною мірою розвиток такого процесу пов'язаний також із відсутністю до цього часу ефективних механізмів стримування та пом'якшення впливу диспропорцій розвитку, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та населення щодо прискорення розвитку регіонів на основі повнішого використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу. Важливу роль у цьому відіграє обґрунтована державна регіональна політика, для якої на сьогодні характерна трансформація концепції стимулювання регіонального розвитку. Якщо спочатку воно передбачало вживання заходів щодо підтримки депресивних територій, то зараз йдеться про необхідність стимулювання розвитку всіх

регіонів із застосуванням диференційованої системи інструментів.

Питання регіональної політики, визначення пріоритетів і напрямків державного регулювання регіонального розвитку є предметом досліджень З. Варналія, Б. Данилишина, М. Долішнього, В. Керецмана, А. Павлюк, Д. Стеченка та ін. Утім, у сучасній науковій літературі та законодавстві відсутній вичерпний обґрунтований перелік типів регіонів. Удосконалення типологізації регіонів актуальне завдання для науки “державне управління”, оскільки залежно від типу регіону механізми державного стимулювання регіонального розвитку матимуть різну спрямованість і різні інструменти та методи.

Мета статті – систематизація поглядів українських і закордонних дослідників щодо класифікації регіонів залежно від рівня їх соціально-економічного розвитку, що створить підстави для диференціації методів і засобів державного стимулювання окремих типів регіонів.

На сьогодні термін “регіон” практично не вживається в нормативно-правових актах, хоча статтею 132 Конституції України визначено, що однією із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій України, є збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” визначає, що “регіон – це територія Автономної республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя” [1].

З. Варналій виділяє чотири парадигми визначення регіону:

1) регіон сприймається як квазідержава, що є відносно відокремленою підсистемою держави і національної економіки;

2) регіон є квазікорпорацією, великим суб’єктом власності та економічної діяльності. У цій якості регіони стають учасниками конкуренції на ринках товарів, послуг, капіталу. Розширення економічної самостійності регіонів (шляхом передання економічних прав від центру) є одним з головних напрямів ринкових реформ;

3) регіон як ринок, що має визначені кордони (ареал) і акцентує увагу на загальних умовах економічної діяльності та особливостях регіональних

ринків різних товарів і послуг, праці, кредитно-фінансових послуг, цінних паперів, інформації, знань тощо;

4) регіон – це соціум, спільнота людей, які живуть на певній території. Це висуває на перший план відтворення соціального життя і розвиток системи розселення [3, с. 144].

На думку З. Варналія, саме в останньому контексті і потрібно розглядати регіон, оскільки ця парадигма найповніше враховує особливості, специфіку розвитку і єдності регіонів України.

Стимулювання розвитку регіонів є одним з головних завдань державної регіональної політики України, яке покликане:

- по-перше, зменшити регіональну диференціацію в рівнях соціально-економічного розвитку та рівнях життя населення в регіонах;
- по-друге, активізувати інвестиційну діяльність, сприяти ефективному використанню бюджетних коштів і місцевих ресурсів, зміцнювати конкурентоспроможність регіональної економіки;
- по-третє, узгодити пріоритети економічного розвитку регіонів із відповідними загальнодержавними пріоритетами, сприяти міжрегіональній інтеграції та співробітництву, вирішенню міжрегіональних проблем.

Згідно із Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, стимулювання розвитку регіонів — комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Об’єктами регіональної державної політики мають бути регіони, які за тими чи іншими причинами не в змозі за допомогою своїх власних ресурсів забезпечити сталий розвиток. Відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” об’єктами державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів є депресивні території, якими вважаються

регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку яких за показниками, визначеними цим Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу.

Задля полегшення проведення моніторингу буде проводитись класифікація районів в Автономній Республіці Крим та областях з їх відповідним поділом на промислові та сільські. Район є промисловим, якщо кількість осіб зайнятих у промисловості перевищує кількість осіб зайнятих у сільському господарстві. Сільським же – той, в якому превалює частка осіб, зайнятих у сільському господарстві.

Якщо однозначне визначення категорії району неможливе, буде проводитись аналіз його додаткових показників. Наприклад, промисловими визнаються райони, в яких обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу становить не менше 50 % середнього показника в сукупності районів. Відповідно, райони, які не відповідають таким умовам, вважатимуться сільськими.

Депресивним є той промисловий район, в якому рівень безробіття найвищий, а рівень середньомісячної заробітної плати найнижчий і при найвищій частці зайнятих у промисловості осіб обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу – найнижчий.

Сільський район визнається депресивним, якщо в ньому найнижчі такі показники: щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, а частка зайнятих в аграрному виробництві району найвища. Також, якщо обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати в районі є найнижчим.

Терміном “депресивні регіони” позначається визначена стадія розвитку регіонів, коли на конкретній території складається ситуація, яка (порівняно з попереднім періодом) характеризується різким спадом виробництва, зростанням безробіття, зниженням рівня життя населення і при якій регіон втрачає інвестиційну привабливість [8, с. 151]. Опосередковані фактори, які завжди супроводжують регіональну депресивність, такі: висока

смертність і низька народжуваність населення. Депресивні регіони не просто відстають у соціально-економічному розвитку від інших регіонів країни – на їх територіях виникають осередки соціальної напруженості, які приховують небезпеку для суспільних відносин і економічної системи держави. У депресивному стані можуть опинитися регіони різних масштабів. Найбільш розповсюдженими причинами появи депресивних регіонів є реформування виробничих відносин, загальна соціально-економічна криза в країні, відчутна зміна структури господарства, за якої традиційні для даної території галузі спеціалізації стають економічно неефективними і потребують технічного переоснащення або заміни новими.

Якщо депресія набуває стійкого характеру і супроводжується подальшим погіршенням основних соціально-економічних показників (що знаходить відображення у падінні виробництва і банкрутстві значної частини підприємств, масовому безробітті, різкому зниженні рівня життя, а також скороченні чисельності населення), то вона переходить у стадію кризи. На цій стадії ця територія не може самостійно подолати важку ситуацію і потребує зовнішньої допомоги з боку державних або регіональних органів влади, а в деяких випадках і міжнародних [8, с. 151].

У тлумаченні класиків економічної теорії «депресія» є завершальним етапом кризових явищ, який характеризується «пригніченим» станом виробництва та високим рівнем безробіття. Депресія обов'язково передбачає наявність попередніх («криза») і наступних («реcesія», «бум») фаз економічного циклу [6]. За такою логікою, територія може визнаватися депресивною, якщо в попередніх періодах (скажімо, за радянських часів) вона мала певний рівень економічного розвитку (у першу чергу, за рахунок сфери матеріального виробництва), який у результаті трансформаційних процесів та зміни ринкової кон'юнктури був частково чи повністю втрачений. Водночас, на території збереглися виробнича інфраструктура та кадрові ресурси. Якщо ж на певній території, в силу історичних причин, не було

розміщено виробничих об'єктів, тоді слід говорити про інший тип проблемності території: слаборозвинена, відстала, проблемна.

Отже, поряд з поняттям “депресивна територія” для означення подібних регіонів використовуються й інші терміни. Характерно, що чіткого розмежування понять “депресивна територія”, “проблемний регіон”, “відсталий регіон” у науковій літературі немає, що породжує неоднозначність трактувань цих дефініцій. Досить часто в науковій літературі ототожнюють поняття проблемного, депресивного, кризового, відсталого регіонів. З огляду на це, доцільно звернути увагу на зауваження А. Гранберга, який вважає, що у структурі проблемних регіонів слід виділяти відсталі, депресивні і кризові [4].

Поняття **відсталості** (слаборозвиненості) регіону є відносним і має сенс лише в контексті загальної соціально-економічної ситуації в країні. До проблемних прийнято відносити такі, що традиційно мають низький рівень життя порівняно з іншими регіонами країни. Більша частина регіонів даної групи знаходиться у стані довгострокового застою. Економічно слабо розвинені регіони, як правило, мають незначні внутрішні резерви економічного зростання, а реалізації наявних конкурентних переваг вимагає крупномасштабної економічної допомоги з боку держави.

Основними рисами відсталих регіонів є низька інтенсивність господарської діяльності, низький рівень диверсифікації галузевої структури промисловості, значне відставання від більшості регіонів країни за рівнем накопиченого виробничого потенціалу, слабкий науково-технічний потенціал, відносно слабка інфраструктурна (у тому числі транспортна) освоєність території, недостатньо розвинена соціальна сфера. Отже, до групи економічно слаборозвинених регіонів можуть бути віднесені території з найбільш низькими питомими показниками масштабів суспільного виробництва, вузькоспеціалізованою економікою переважно сировинної або аграрної орієнтації, максимальним ступенем нерозвиненості усіх основних

компонентів сучасної економічної системи, включаючи накопичений виробничий потенціал, регіональну інфраструктуру і соціальну сферу.

В основі депресивного стану лежать переважно економічні причини: падіння попиту на основну продукцію або зниження її конкурентоспроможності, вичерпання мінеральних ресурсів або погіршення геологічних умов. Тому, на думку А. Гранберга, депресивні регіони принципово відрізняються від відсталих тим, що при більш низьких, ніж у цілому по країні, показниках соціально-економічного розвитку, в минулому ці регіони були розвиненими, а за деякими виробництвами займали провідні місця в країні. Як правило, ці регіони мають достатньо високий рівень накопиченого виробничо-технічного потенціалу, вагому частку промислового виробництва у структурі господарства, розвинену промислову інфраструктуру, кваліфіковану робочу силу, мережу внутрішньо регіональних та міжрегіональних зв'язків. Утім, відсутність механізму саморегуляції регіонального розвитку призводить до порушення пропорційності відтворювальних зв'язків у системі «виробництво-споживання», до невідповідності між господарськими потребами і наявними ресурсами, між окремими частинами господарського комплексу, що створює потенційну можливість виникнення депресивного синдрому.

До кризових слід відносити території, які постраждали в результаті природних і техногенних катастроф, регіони широкомасштабних суспільно-політичних конфліктів, які викликають руйнування накопиченого економічного потенціалу і значні розміри вимушеної міграції населення, регіони, в яких глибина економічної кризи може призвести до соціальних і політичних деформацій.

У деяких джерелах застосовується поняття «самодостатній регіон» – територія, характерною особливістю якої є збалансованість доходної та видаткової частини бюджету, що досягається за рахунок власних джерел. За своєю суттю цей термін є протилежним до терміну «депресивний регіон». Смісл даного терміну полягає у сталому бездотаційному соціально-

економічному розвитку регіону. Об'єктивною основою для такого розвитку слід вважати наявність достатнього потенціалу (трудового, економічного, фінансового, геополітичного) та інших факторів, пов'язаних з виробничими, національними та місцевими особливостями і традиціями регіонів. При цьому як обов'язкову умову реалізації вищезазначеного потенціалу слід вказати здатність регіональних органів влади використовувати позитивні моменти тих чи інших соціальних, економічних, національних і політичних процесів та усувати можливі негативні наслідки [8, с. 443].

Для поглиблення засад типологізації регіонів, на нашу думку, доцільно звернутися до закордонного досвіду законодавчого регулювання цього питання. Так, у Законі Російської Федерації “Про засади федеральної підтримки депресивних територій Російської Федерації” зазначається, що депресивна територія Російської Федерації – це територія суб'єкта, в головній галузі (головних галузях) економіки яких має місце спад виробництва [2]. Головна галузь економіки – це галузь промисловості, будівництва, транспорту, торгівлі чи сільського господарства, в якій протягом останніх дванадцяти років було зайнято не менше 15 % загальної кількості працюючих, зайнятих в економіці даної території чи частка яких в обсязі валового регіонального продукту становить не менше 20 %.

У контексті регіональної політики ЄС мова йде про слаборозвинені і структурно слабкі території. Кожна з цих груп потребує індивідуальних підходів до розв'язання основних проблем. Це можна пояснити принципами регіональної політики ЄС, один з яких – програмність: центр не просто фінансує регіон, а виділяє кошти на спеціально підготовлені програми (цільові точки, які мають вплив на розвиток усього регіону).

Слаборозвинені райони характеризуються як кількісними, так і якісними показниками. З одного боку, це величина ВВП на душу населення (не вище 75 % від середнього рівня по ЄС), а з іншого – це масштабність проблем території, що “виходить” на національний чи глобальний рівень.

Структурно слабкі території – кризові промислові і сільськогосподарські райони, міські території – характеризуються лише кількісними показниками, серед яких – високий рівень безробіття, зниження зайнятості, висока частка зайнятих у сільському господарстві й рибальстві. Крім того, визначення критеріїв проблемних регіонів відбувається за принципом порівняння із середніми показниками по Євросоюзу: наприклад, рівень безробіття має бути вищим (понад 110 %) за середній, частка зайнятих у сільському господарстві – принаймні вдвічі вищою [6].

В. Керецман пропонує прийняття низки законодавчих актів, що регулюють регіональний розвиток, серед яких Закон “Про регіональний моніторинг”. Цей документ, на думку В. Керецмана, покликаний запровадити здійснення тотального та проблемно-орієнтованого моніторингу, розробити нормативну базу класифікації регіональних ситуацій та проблем і таким чином забезпечити інформаційно-аналітичну базу для ефективного регулювання розвитку регіонів держави та визначення тих, що є проблемними і потребують селективної підтримки з боку держави [7].

Необхідною умовою вдосконалення законодавчої бази, що регулює державне стимулювання розвитку регіонів, є необхідність законодавчо закріпити типологізацію проблемних регіонів, принципи та механізм визначення їх меж, ознаки і показники віднесення тих чи інших території до депресивних, відсталих, кризових або інших проблемних регіонів, методи їх державної підтримки та санації, а також строки і процедури контролю за використанням спрямованих у проблемні регіони державних та інших ресурсів. Заходи державної політики для слаборозвинених, відсталих кризових територій матимуть інший характер (соціальна допомога, субсидії тощо), аніж для тих, які борються з проблемами занепаду основних галузей місцевої/регіональної економіки (бюджетні інвестиції, стимулювання малого підприємництва для зменшення безробіття тощо).

Напрямок подальших досліджень повинна стати розробка показників та критеріїв віднесення регіонів до вищеназваних категорій. Інструменти

державної політики стимулювання розвитку регіонів мають носити різну спрямованість залежно від того, до якої категорії належить регіон.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. №2850-IV // ВВР України. – 2005. - № 51.- ст.548.
2. *Барановський М.О.* Депресивність регіонів України // Теорія та практика досліджень: Зб. наук. пр. викладачів природничо-географічного ф-ту. – Вип. 1. – Ніжин, 2006. – С. 74 – 81.
3. *Варналій З.* Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги // Стратегічні пріоритети. – 2007. - №1(2). – С. 141-149.
4. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 122.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001. // Офіц. вісн. України. – 2006. - №30. – Ст. 2132.
6. Законодавче поле та досвід стимулювання регіонального розвитку // http://ir.org.ua/docs/Ek_esse/2004/esse_17ukr/part2.pdf
7. *Керецман В.Ю.* До проблеми законодавчого забезпечення розвитку регіонів в Україні // Вісник Державної служби в Україні. – 2004. - № 4. – С.51.
8. Территориальное управление экономикой: Словарь-справочник. 2-е изд., доп. и перераб. / Гл. ред. В.П. Колесов, В.М. Шупыро. – М.: Экономический факультет, ТЕИС, 2001. – 642 с.

Jordanov A.Y. Classification of territories in the context of state stimulation of regional development.

The opinions of Ukrainian and foreign scientists touching classification of the regions in the context of the state policy of regional development stimulation are systematized.

Key words: state regional policy, problem region, overdeveloped region, underdeveloped region, retarded region, depressive region, crisis region.

Иорданов А.Е. Классификация территорий в контексте государственного стимулирования регионального развития.

В статье систематизированы взгляды отечественных и зарубежных ученых по типологизации регионов в контексте государственной политики стимулирования регионального развития.

Ключевые слова: государственная региональная политика, самодостаточный регион, проблемный регион, слаборазвитый регион, отсталый регион, депрессивный регион, кризисный регион.