

*О. О. Гребенюк,  
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів, Харківський  
регіональний інститут державного управління НАДУ при  
Президентіві України*

## ЕКОНОМІЧНА ПРИРОДА І КРИТЕРІЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ПРОБЛЕМНИХ РЕГІОНІВ

*У статті конкретизовано системні принципи і критерії ідентифікації проблемних регіонів як форми прояву міжрегіональної економічної диференціації. Виділено чотири класи критеріїв, що характеризують ключові ознаки регіонів для їх типологізації в контексті вирішення конкретних завдань по аналізу і державного регулювання територіального розвитку.*

*Ключові слова: регіональний розвиток, регіональна політика, міжрегіональна економічна диференціація, проблемний регіон, критерії ідентифікації.*

### ВСТУП

Стійкий економічний розвиток країни і забезпечення в повному обсязі загальнодержавних соціальних гарантій всьому населенню неможливі без ефективно функціонуючої системи державної підтримки регіонів, що відстають в економічному розвитку. Така підтримка повинна не тільки забезпечувати певною мірою необхідне вирівнювання бюджетних витрат територій на рішення поточних задач їх соціально-економічного розвитку, але і створювати відповідні передумови, активізувати внутрішні резерви і стимулювати стійкого економічного зростання.

Державне управління регіональним розвитком являється предметом досліджень низки вітчизняних вчених, серед яких З. Варналій, В. Керецман, О. Коротич, В. Мамонова, С. Романюк, О. Топчів та ін. Окремі питання регіональної політики, способи подолання регіональних відмінностей розвитку, методика визначення ступеня депресивності територій розглядаються в роботах М. Данилишина, М. Долішнього, І. Круп'як, А. Новикової, Д. Стеценка та ін.

Комплексний аналіз розвитку проблемних регіонів, а також дослідження його окремих аспектів здійснювалися в роботах російських вчених, зокрема В.Г. Введенського, А.Г. Гранберга, В.В. Кісанова, А.А. Кукліна, В.В. Курнишева, Б.А. Лавровського, В.Н. Лексина, В.А. Матв

єєва, О.С. Пчелінцева, В.Є. Селіверстова, Б.М. Штульберга і ін.

Разом з тим багатогранність проблематики регіонального розвитку і велика різноманітність поєднань різних територіально-локалізованих проблем і кризових ситуацій обумовлюють крайню складність внутрішнього змісту поняття проблемного регіону.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Поняття "проблемний регіон" отримало широке розповсюдження як в економічних наукових дослідженнях, так і в існуючій практиці реалізації державної регіональної політики. Метою статті є систематизація теоретичних підходів до розуміння сутності, а також визначення критеріїв та ознак проблемних регіонів.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Найважливішим об'єктом державної дії на міжрегіональну економічну диференціацію в Україні виступають проблемні регіони країни.

Відповідно до прийнятої в регіональній науці термінології, проблемними регіонами вважаються такі території, які в існуючих соціально-економічних умовах не в змозі самостійно вирішити найбільш гострі проблеми свого розвитку (в т.ч. реалізувати наявний економічний потенціал) і тому вимагають активної державної підтримки.

Разом з тим вказане трактування, на нашу думку, є занадто загальним і не дозволяє навіть на концептуальному рівні достатньо чітко визначити межу між проблемними регіонами і благополучними територіями. При цьому ступінь вирішення тих або інших соціально-економічних проблем в кожному регіоні буде завжди відносний через постійні умови господарської діяльності, що змінюються, під впливом різного роду внутрішніх і зовнішніх (в т.ч. кон'юнктурних) чинників.

Як показує існуюча практика, в сучасних соціально-економічних умовах розвиток кризових тенденцій в регіонах або збереження економічної стабільності багато в чому обумовлені дією динаміки найважливіших макроекономічних процесів, а також все більш зростаючим впливом зовнішньоекономічних факторів, пов'язаних з поглибленням процесів глобалізації в світовій економіці. У зв'язку з цим правомірно і доцільно розглядати кожен регіон як органічну складову частину, відкрити підсистему не тільки єдиного народногосподарського комплексу країни, але і глобальної системи світової економіки в цілому.

Вирішального значення в сучасний період набуває здатність регіону найраціональніше і послідовно використовувати свої конкурентні переваги, в якнайповнішій мірі реалізувати свій конкурентний потенціал і на цій основі забезпечити стійку динаміку економічного зростання.

Із позиції методології системного аналізу, будь-яка проблема у сфері управління складними системами розглядається як відмінність між існуючою і цільовою (ідеальною) системами. В даному випадку як цільова система регіональної економіки може бути прийнятий стан її динамічної стійкості. Даний стан базується на найбільш раціональному і ефективному використанні всього конкурентного потенціалу території, а також на системі цілеспрямованих регулюючих (стимулюючих або амортизуючих) дій держави, що забезпечують сприятливі загально-економічну кон'юнктуру і інвестиційний клімат в країні.

З урахуванням вищевикладеного, під проблемним регіоном слід розуміти територію, яка в межах діючих загально-економічних і правових умов і передумов не в змозі самостійно реалізувати свій конкурентний потенціал на вітчизняному і (або) світовому ринках, і тому потребує державної економічної (перш за все, фінансової) підтримки.

Дана характеристика проблемних регіонів дозволяє тісніше пов'язати завдання підвищення конкурентоспроможності їх економіки і створення умов стійкого соціально-економічного розвитку з фундаменталь-

ною спрямованістю загальнодержавної політики по забезпеченню стратегічної конкурентоспроможності України в глобальній системі світової економіки. Одночасно таке розуміння суті проблемних регіонів дозволяє при розробці шляхів їх державної підтримки задіювати весь арсенал методів державного регулювання, причому не тільки територіально-орієнтованих, але також макроекономічних і структурно-функціональних.

Разом з тим вказана характеристика означає, що на сьогоднішній день на території України практично відсутні безпроблемні регіони. Так, наприклад, економічно найбільш розвинений суб'єкт країни — м. Київ — має кризову ситуацію по екології, стану транспортної інфраструктури, розвитку демографічних процесів, а також стану наукового потенціалу.

Гострота і характер поєднання різних проблем, сконцентрованих на певній території, відображають специфіку того або іншого регіону. В той же час необхідно відзначити низку суттєвих аспектів сучасного "проблемного" соціально-економічного становища регіонів України.

По-перше, межі проблемних регіонів не завжди співпадають з кордонами суб'єктів України. Кризова ситуація в економіці або соціальній сфері може бути обмежена лише частиною територіального суб'єкта, наприклад, декількома муніципальними утвореннями або групою суміжних муніципальних утворень, що відносяться до двох або декількох суб'єктів України. Так само високий конкурентний потенціал економіки даного регіону дуже часто може бути практично реалізований лише на обмеженій території, наприклад, в рамках режиму вільної економічної зони.

По-друге, істотно розрізняється рівень дії реалізації конкурентного потенціалу окремих регіонів на стан загальної конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Це пов'язано як із значною диференціацією економічного потенціалу регіонів, так і з відмінністю впливу окремих чинників регіонального розвитку (сприятливі природно-кліматичні умови, наявність значних запасів цінних мінерально-сировинних або паливно-енергетичних ресурсів, високий рівень розвитку регіональної інфраструктури, вигідне гео економічне положення, наявність кваліфікованих кадрів і порівняно дешева робоча сила і т.д.) у кожному конкретному випадку на динаміку загального соціально-економічного становища країни і зміну конкурентоспроможності її економіки загалом.

По-третє, в деяких випадках існують альтернативні сценарії розвитку тих або інших регіонів і відпо-

відно, шляхи реалізації їх конкурентного потенціалу.

По-четверте, необхідно розрізнити проблемні регіони, що мають всі необхідні внутрішні передумови до стійкого саморозвитку, і регіони, в яких гострота і поєднання економічних і соціальних проблем мають системний характер і обумовлюють їх загальний кризовий стан.

Відносно перших регіонів позитивна і стійка економічна динаміка може бути досягнута за умови макроекономічної стабілізації і поліпшення загальної ринкової кон'юнктури.

Відносно другої групи регіонів навіть найбільш сприятлива дія всієї сукупності зовнішніх і макроекономічних чинників не в змозі подолати негативний вплив обмежень по сукупності внутрішньорегіональних чинників. Дана група регіонів вимагає додаткової системної державної підтримки в рамках політики територіального вирівнювання не тільки в кризовий період, але і на етапі стійкого економічного зростання країни.

Регіони з системним (інтегрованим) характером економічних і соціальних проблем мають певні ідентифікаційні ознаки, що відображають найважливіші наслідки кризових процесів і ситуацій по різних аспектах територіального розвитку. До таких ідентифікаційних ознак можна віднести:

а) порівняно низький стосовно до загального по країні рівень економічної активності в даному регіоні, що характеризується середньодушовим рівнем виробництва валового регіонального продукту;

б) відносно низький рівень реальних грошових доходів населення;

в) надмірно високий рівень загального безробіття економічно активного населення;

г) украй низький рівень інвестиційної активності господарюючих суб'єктів;

д) порівняно низький рівень бюджетної забезпеченості регіону за рахунок власних джерел доходів;

е) відсутність позитивних стійких тенденцій основних характеристик соціально-економічного становища регіону [3].

Якщо при характеристиці того або іншого проблемного регіону мають місце всі вказані ознаки, можна стверджувати, що економіка даного регіону в цілому неконкурентоздатна в ринкових умовах, що склалися. При цьому вимоги вітчизняного ринку в цілому істотно менш жорсткі, ніж світового ринку, що дозволяє підтримувати загальну конкурентоспроможність значно більшому числу регіонів. Це у свою чергу актуалізує завдання подальшого розвитку загальноукраїнського ринку на основі інтенсифікації міжрегіональних економічних зв'язків.

Таким чином, в світлі вищесказаного, ключове значення для розуміння характеру і ролі проблемних регіонів в економіці країни мають:

— реальний потенціал зростання їх конкурентоспроможності на перспективу, що виражається у потенційному прирості валового регіонального продукту і поліпшенні якісних параметрів стану їх економіки, соціальної сфери і природного середовища;

— ступінь впливу регіону на сукупний конкурентний потенціал України в системі світової економіки; характер поточної конкурентоспроможності регіональної економіки в цілому.

Разом з тим необхідне також розуміння того, що реалізація конкурентного потенціалу і зростання конкурентоспроможності економіки будь-якого проблемного регіону означає відповідне збільшення конкурентоспроможності всієї вітчизняної економіки в глобальній системі світогосподарських зв'язків і відносин.

Як наголошувалося вище, проблемні регіони не являються однорідними, а мають свою специфіку, пов'язану з характером і поєднанням на їх території різних економічних і соціальних проблем. Це, у свою чергу, зумовлює відповідні особливості методів і механізмів їх державної підтримки.

Виявлення різних типів регіонів визначається вимогами наукового аналізу причинно-наслідкових зв'язків в процесах територіального розвитку, його прогнозування на перспективу, а також необхідністю обґрунтування рішень, що приймають у сфері державної регіональної політики. При цьому типологія зазвичай будується з урахуванням тих чинників і ознак, які відіграють визначальну роль в характеристиках регіонів, що відповідають конкретним завданням дослідження.

Питанням типологізації проблемних регіонів останнім часом приділяється значна увага в регіональних економічних дослідженнях. Зокрема, для цілей обґрунтування регіональної політики фахівцями Ради з вивчення продуктивних сил (СОПС) Мінекономрозвитку Росії і РАН рекомендується використовувати угруповання суб'єктів Федерації за такими основними ознаками, як загальний рівень розвитку, поточне соціально-економічне становище, природні умови і географічне положення [2].

Прикладом значно складнішого угруповання може служити типологія, в основі якої лежить класифікація території за чотирма синтетичними групами найважливіших регіональних проблем, а саме економічним, геополітичним, етнічним і екологічним. Кожній групі проблем

(кожному аспекту регіонального розвитку) відповідають певні типи регіонів [4].

У числі цих типів, зокрема, були представлені традиційно відсталі регіони, депресивні, традиційно-розвинені, такі, що програмно-розвиваються (ресурсні), прикордонні, конфліктні й ін. При цьому у середині кожного типу були виділені дрібніші групи територій, створюючи окремі підтипи.

Іншим прикладом складних, комплексних угруповань є запропоновані Н.А. Бородуліної і В.С. Тикуновим класифікації суб'єктів регіонального розвитку на базі 48 індикаторів і орієнтовані на оцінку бюджетних потреб регіонів. При цьому, маючи в основному соціальну спрямованість, дані індикатори об'єднані в чотири групи, що характеризують: а) рівень здоров'я населення; б) рівень розвитку охорони здоров'я; в) рівень життя; г) рівень соціально-економічного розвитку територій [1].

Разом з тим при розробці типології проблемних регіонів України, на нашу думку, необхідно дотримуватися наступних вихідних принципів наукового аналізу і класифікації виникаючих проблем, що дозволяють ухвалювати більш обгрунтовані рішення у сфері державної регіональної політики.

1. Виявлення відмінностей в складі і ступені взаємозв'язаних між собою територіально-локалізованих економічних і соціальних проблем, включаючи кризові ситуації. Таким чином вирішується питання про ступінь складності і рівень інтегрованості регіональних проблем, системний характер дії на даній території факторів дестабілізації.

2. Визначення характеру походження в регіонах комплексу економічних і соціальних проблем, причин виникнення регіональних кризових ситуацій, що обумовлюють сучасний стан економіки і соціальної сфери територій.

3. Врахування ступеня впливу виникаючих регіональних проблем і територіально-локалізованих кризових ситуацій на сучасне соціально-економічне становище України загалом.

4. Виявлення рівня залежності поточних регіональних проблем і виникаючих кризових ситуацій від зміни кон'юнктури світового ринку і дії інших зовнішньоекономічних чинників

5. Виявлення характеру і рівня територіальної локалізації економічних і соціальних проблем. Тут можуть враховуватися регіональні проблеми і кризові ситуації, масштаб локалізації яких змінюється від окремих міст і муніципальних утворень до груп суміжних регіонів.

6. Врахування порівняльних масштабів можливого використання по-

тенціалу внутрішньорегіональних чинників (фінансові ресурси, існуюча регіональна інфраструктура, наявність кваліфікованих кадрів і т.д.) для вирішення комплексу економічних і соціальних проблем в регіонах.

7. Поєднання ситуативного аналізу існуючих регіональних проблем і характеру різних кризових ситуацій з аналізом тенденцій, що виявляються, і основних причин їх виникнення і зміни.

## ВИСНОВКИ

Для вирішення конкретних завдань по аналізу і державному регулюванню територіального розвитку формування типологічних груп регіонів може здійснюватися з використанням різного типу критеріїв, що характеризують окремі ключові ознаки даних регіонів. Втім, основні критерії типологізації, на наш погляд, доцільно підрозділити на чотири найважливіші класи.

Перший клас утворюють критерійні характеристики, що відображають ключові ознаки проблемних регіонів і дозволяють репрезентативно оцінити загальний рівень їх розвитку і поточне соціально-економічне становище. До таких характеристик відносяться найважливіші індикатори, що відображають порівняльні рівні виробництва ВРП, реальних грошових доходів населення, обсягу інвестицій в основний капітал, загального безробіття економічно активного населення, а також бюджетної забезпеченості територій за рахунок власних джерел доходів.

Другий клас критеріїв складають характеристики, що дозволяють оцінити в регіонах ступінь гостроти окремих регіональних проблем. До них відносяться характеристики стану регіональних споживчих ринків, платіжного балансу і фінансових потоків, демографічної ситуації, стану навколишнього природного середовища, стану і рівня використання регіональних виробничо-технічного і наукового потенціалів, криміногенної ситуації і ін.

До третього класу критеріїв відносяться найважливіші структурні характеристики, що розкривають причинно-наслідковий аспект регіональних проблем. До даних характеристик можна віднести показники галузевої структури ВРП і структури зайнятості в економіці, відтворювальної структури капіталоутворюючих інвестицій, вікової структури основних фондів і їх фізичного зносу, частки населення з доходами нижчими за величину прожиткового мінімуму, питомої ваги кваліфікованих кадрів в структурі безробіття, долі власних доходів в загальному обсязі доходів територіального бюджету і ін.

Нарешті, четвертий клас складають критерійні характеристики, що

відображають спрямованість тенденцій і динаміку зміни найважливіших параметрів соціально-економічного становища регіонів, динаміку їх загальної конкурентоспроможності. До таких характеристик, зокрема, відносяться показники динаміки (протягом даного періоду) обсягів ВРП, реальних грошових доходів населення, рівня безробіття, обсягу інвестицій в основний капітал, бюджетної забезпеченості регіону за рахунок власних джерел доходів та ін.

У числі критерійних характеристик першого і четвертого класів можуть бути використані інтегральні (синтетичні) показники, що в комплексі що відображають рівень розвитку і поточне соціально-економічне становище регіонів, а також динаміку їх зміни.

В той же час, навіть системне використання всього комплексу вказаних характеристик територіального розвитку, на нашу думку, є недостатнім для вирішення проблеми коректних міжрегіональних економічних зіставлень. Це, перш за все, пов'язано із значними відмінностями ринкових цін на товари і послуги між окремими регіонами, що помітно спотворює показники диференціації використовуваних в аналізі найважливіших вартісних характеристик і, в першу чергу, середньодушового ВРП.

В цілому, подальший розвиток досліджень по типології регіонів і її використання в державному регулюванні територіального розвитку дозволить підвищити результативність методів державної підтримки проблемних регіонів, сконцентрувати обмежені фінансові ресурси на вирішенні ключових задач їх розвитку, зокрема подолання кризових тенденцій.

## Література:

1. Бородуліна Н.А., Тикунов В.С. Социально-экономическая классификация регионов России — основа формирования объективных критериев оценки бюджетных потребностей регионов (на примере здравоохранения) // Известия РАН. Серия геогр., 1998. — № 1. — С. 18—35.
2. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: Эдиториал УРСС, 2003. — 368 с.
3. Польнев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования. — М.: Эдиториал УРСС, 2003. — 208 с.
4. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. — М.: Гелиос АРВ, 2000.

Стаття надійшла до редакції 19 грудня 2008 р.