

УДК 332

Можайкіна Н.В.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної теорії**Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова***ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ****ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ****АНОТАЦІЯ**

У статті аналізуються соціально-економічні передумови виникнення депресивних регіонів, критерії їх виділення, провідні чинники, що детермінують їх відмінності. Розглянуто механізми проведення санації депресивних територій. Визначено основні напрями стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій і роль державної підтримки на всіх рівнях керування.

Ключові слова: депресивний регіон, проблемний регіон, відсталий регіон, причини депресії, критерії виділення депресивних регіонів, механізм санації депресивних регіонів, регіональна політика, державна підтримка.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются социально-экономические предпосылки возникновения депрессивных регионов, критерии их выделения, ведущие факторы, которые детерминируют их отличия. Рассмотрены механизмы проведения санации депрессивных территорий. Определены основные направления стимулирования социального и экономического развития депрессивных территорий и роль государственной поддержки на всех уровнях управления.

Ключевые слова: депрессивный регион, проблемный регион, отсталый регион, причины депрессии, критерии выделения депрессивных регионов, механизм санации депрессивных регионов, региональная политика, государственная поддержка.

ANNOTATION

In article social and economic preconditions of occurrence of depressive regions, the criteria of their allocation conducting factors which determine their differences are analyzed. Mechanisms of carrying out of sanitation of depressive territories are considered. The basic directions of stimulation of social and economic development of depressive territories and a role of the state support at all levels of management are defined.

Keywords: depressive region, problem region, backward region, the depression reasons, criteria of allocation of depressive regions, the mechanism of sanitation of depressive regions, the regional policy, the state support.

Постановка проблеми. Створення політично стабільного суспільства і національної економіки, що розвивається, неможливо без вирішення проблем вирівнювання міжрегіонального розвитку, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Такими територіями є депресивні райони, утворення яких обумовлено багатьма причинами. Зараз такі райони являють собою території з найбільш кризовою ситуацією і є потенційними джерелами виникнення різного роду соціальних конфліктів і поступового погіршення рівня життя населення, тому регіональна політика передусім повинна звертати свою увагу на такі райони, які посилюють і без того складну соціально-економічну ситуацію в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливу роль у вирішенні цих проблем віді-

грали такі вітчизняні та зарубіжні фахівці, як З. Варналій, І. Дегтярьова, Е. Лібанова, М. Макаренко, О. Малиновська, В. Медвідь, Д. Стеченко, В. Сергєєва, І. Чорнодід та ін. Крім того, питанням соціального та економічного розвитку присвячувались праці С. Вовканич, В. Говорухи, В. Куценко, В. Меленюк, М. Хвесик та ін. Все більша увага вчених зосереджується на проблемах депресивних сільсько-господарських регіонів, а дослідженню проблем розвитку депресивних регіонів у широкому розумінні не приділяється достатньої уваги. Саме тому діагностика, аналіз і прогнозування виникнення депресивних регіонів і шляхів їх оздоровлення стають актуальним завданням наукових досліджень та регіональної політики.

Мета статті полягає у визначенні депресивних регіонів України та шляхів їх оздоровлення, розробці рекомендацій та заходів зі стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед саме типологія депресивних територій має важливе науково-прикладне значення, оскільки дає можливість розробити систему відновлювальних заходів, конкретизованих відповідно до потреб проблемних територій. Серед українських дослідників першим здійснив типологію депресивних територій В. Коломійчук. Він виділив п'ять типів адміністративних регіонів:

1. Адміністративні регіони, території яких постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

2. Адміністративні регіони, які сильно забруднені в екологічному відношенні, але головні і дуже потужні депресанти розташовані на суміжних територіях.

3. Прикордонні адміністративні регіони.

4. Депресивні адміністративні райони у гірській місцевості.

5. Депресивні райони, територія яких перетворюється на депресивну через надзвичайно слабкий розвиток транспортної мережі та інших елементів базової інфраструктури територій.

Класифікація територій для цілей регіональної політики, яка проведена науковцями Інституту реформ, містить порівняльну оцінку різних проблемних територій України та держав ЄС. Автори виділяють у межах України промислові, аграрні депресивні регіони, а також міста обласного підпорядкування.

Практично такі ж типи депресивних територій визначено і Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»: а) регіони; б) промислові райони; в) сільські райони; г) міста обласного підпорядкування.

Досить ґрунтовну класифікацію депресивних територіальних систем зробив Я. Шевчук. Вона проведена з урахуванням кількох ознак, проте визначальним чинником є генезис депресії. Наприклад, за генезисом вони можуть бути циклічно-депресивними, структурно-депресивними, функціонально-депресивними та залпово-депресивними.

З урахуванням існуючих розробок різних авторів, можна запропонувати таку узагальнюючу дефініцію депресивних територій країни: це регіони, які характеризуються низькими показниками соціально-економічного розвитку, негативною їх динамікою, недосконалою структурою економіки, низькими інвестиційною діяльністю та рівнем життя населення і неспроможні забезпечити самовідтворення.

При вивченні та оздоровленні депресивних територій важливо глибоке розуміння сучасної соціально-економічної ситуації, причин і факторів, що сприяють розвитку депресії, адже процесу появи депресивних територій властива певна географічна закономірність, яка визначається складною взаємодією природних, соціально-економічних, етнічних, релігійних, моральних причин і обставин, виявлення яких і представляє одне з пріоритетних завдань для формування соціально-економічної політики.

Соціально-економічний простір різномірний як за рівнем економічного розвитку, так і за рівнем життя. На території держави розташована безліч великих і малих територіальних утворень, в яких найбільш гострими є економічні, демографічні, етнічні, геополітичні й інші проблеми. У теорії регіональної економіки такі території прийнято називати проблемними регіонами. Основними типами проблемних регіонів у сучасних умовах є: відстаючі, депресивні, кризові, а також регіони особливого стратегічного значення. Характерно, що чіткого розмежування поняття «депресивна територія», «проблемний регіон», «відсталий регіон» у науковій літературі не має, що породжує неоднозначність трактування цих дефініцій.

Поняття «відсталість регіону» (слаборозвитість) є відносним. Воно має сенс тільки в контексті загальної соціально-економічної ситуації в країні. До «проблемних» прийнято відносити регіони, що мають традиційно низький рівень життя. Значна частина таких регіонів перебуває у стані тривалого застою. Для них характерні низька інтенсивність господарської діяльності, малодиверсифікована галузева структура промисловості, слабкий науково-технічний потенціал, малорозвинена соціальна сфера [1, с. 56].

Необхідно відзначити, що проблеми регіонів можуть бути зв'язані як із погіршенням показників соціально-економічної динаміки, так і,

навпаки, із занадто швидкими темпами розвитку. У цьому випадку занадто швидкий розвиток є проблемою, тому що не всі елементи соціально-економічної системи регіону можуть розбудовуватися з однаковою швидкістю. Як правило, найбільше активно розбудовуються галузі господарської спеціалізації регіонів, а галузі нематеріального виробництва, соціальної сфери, що пов'язані із задоволенням потреб людей, що проживають на даній території, навпаки, відстають. У радянський період це було пов'язано із залишковим принципом фінансування соціальної сфери і нематеріального виробництва. У сучасних умовах приватні господарючі суб'єкти, що діють на території регіону, насамперед орієнтовані на одержання прибутку, а територіальні органи управління не володіють достатніми ресурсами для реалізації політики інтеграції інтересів населення, влади та бізнесу. З подібними проблемами зазвичай стикаються так звані проблемні регіони авангардного типу (регіони нового освоєння, вільні економічні зони і т. п.).

Депресивні регіони принципово відрізняються від відсталих тим, що при більш низьких сучасних соціально-економічних показниках у середньому по країні в минулому ці регіони були розвиненими, а по деяких виробництвах займали провідні місця. Проведені дослідження показали, що в межах України склалися значні відмінності в рівні депресивності окремих регіонів, які з роками ще більш підсилюються. Найбільшим рівнем депресивності виділяються західні та північні області України, де поруч із традиційно низькими показниками індустріального розвитку помітні втрати понесло і сільське господарство, головна сфера економіки цих регіонів.

Згідно з даними загальнонаціонального моніторингу показників розвитку за 2010 р., «найбільш наближеними за показниками до депресивних» в Україні були вісім сільських і дев'ять промислових районів, а також п'ять міст обласного значення. Це такі сільські райони, як Камінь-Каширський (Волинська область), Краснотиманський (Донецька область), Поліський (Київська область), Тарутинський і Татарбунарський (Одеська область), Решетилівський (Полтавська область), Ріпкинський та Козелецький (Чернігівська область), а також такі промислові райони: Рожищенський (Волинська область), Павлоградський (Дніпропетровська область), Воловецький (Закарпаття), Лутугинський (Луганська область), Турківський (Львівська область), Любашівський і Балтський (Одеська область), Володимир-Волинський і Романівський (Житомирська область).

Серед міст обласного значення найбільш наближеними до депресивних є такі п'ять міст: Білгород-Дністровський (Одеська область), Яремча (Івано-Франківська область), Новий Розділ (Львівська область), Первомайський (Харківська область), Новодністровськ (Черні-

вещька область) [2]. Зараз кількість депресивних регіонів тільки зростає.

Основною причиною депресії, як правило, є склад і структура кризових галузей виробництва, що перебувають на даній території. Причинами депресії в значній частині регіонів з'явилися перехідні процеси, такі як роздержавлення, приватизація, спад виробництва, неконкурентоспроможність виробленої продукції, відставання від НТП, зміна сировинної бази, поява нових ринків збуту, споживачів та ін.

Виділяються старопромислові, аграрно-промислові та добувні (осередкові) депресивні регіони. До категорії старопромислових відносять регіони, структура економіки яких формується на різних стадіях індустріального розвитку з кінця XIX ст. до 70-х років XX ст.

Аграрно-промислові депресивні регіони в чистому виді виділити сьогодні практично неможливо, тому що аграрний сектор не займає провідного місця за обсягом виробництва в економіці.

До категорії добувних депресивних регіонів відносять локалізовані гірничопромислові та лісопромислові вузли, розміщені в малозаселених районах. Слід зазначити, що сюди не включаються великі вугільні регіони старого освоєння, які відносять до групи старопромислових.

Специфічними проблемами добувних депресивних регіонів є: відсутність можливостей для формування нової господарської спеціалізації; необхідність обслуговування соціальної інфраструктури (найчастіше за рахунок містоутворюючого підприємства); необхідність переселення надлишкового населення.

Виділення депресивних регіонів є важливою частиною регіональної політики. В її розробці, реалізації, організаційному і правовому забезпеченні провідна роль належить державі. Державна підтримка депресивних регіонів ґрунтується на таких принципах, як: обґрунтованість вибору об'єкта допомоги, селективність державної політики підтримки регіонів, адресність і локалізація допомоги, легітимність і контрольованість.

Обґрунтованість вибору об'єкта допомоги базується на всебічному аналізі соціально-економічної ситуації, розробці прогнозних сценаріїв розвитку ситуації в регіоні, виборі найбільш гострих по ситуації об'єктів. Прогнозні сценарії являють собою коротку системну характеристику варіанта стану та розвитку депресивної території, включаючи і варіант нерегульованого розвитку ситуації. За допомогою цього ж інструментарію проводяться аналіз стану та діагностика розвитку депресивних ситуацій у масштабах локальних територій.

Кожний із сценаріїв містить інформацію про власні та притягнуті ресурси, напрям змін у формуванні депресивного стану, механізмів його подолання. Іншими словами, сценарійний варіант – це прогнозна характеристика зміни стану депресії і необхідних для цього ресурсів, управлінських дій і т. д. Порівняльний ана-

ліз сценарійних варіантів повинен дати змогу не тільки більш обґрунтовано оцінити гостроту депресивної ситуації, але й діагностувати саму можливість санації депресивних територій.

Селективність (вибірковість) державної підтримки регіонів пов'язана з безліччю регіонів і підприємств, які потребують підтримки, а також з недостатністю регіонального бюджету.

Об'єктами особливої пріоритетної підтримки в умовах масових кризових ситуацій соціально-економічного, природно-ресурсного та екологічного характеру повинна стати відносно невелика група виробничо-господарських (підприємства, об'єднання) і регіональних (населені пункти, обмежені території) структур, тих, де ситуація аномально загострена, а власних і притягнутих ресурсів для перелому наростаючих негативних тенденцій недостатньо. У виробничо-господарській сфері до таких структур насамперед відносяться підприємства-банкрути; у регіональних системах такими є депресивні території, тобто просторово-локальні утворення, в яких з економічних, політичних, соціальних, екологічних та інших причин перестають діяти стимули саморозвитку, отже, немає підстав розраховувати на автоматичне вирішення кризових ситуацій [3, с. 157].

Водночас на відміну від збанкрутілих підприємств, території як сукупності соціально-економічного, природно-ресурсного, екологічного, культурно-історичного потенціалів суспільства, як невід'ємні складові єдиної держави не можуть, природно, прирікати себе на ліквідацію, на механічне припинення їх функцій.

Сам факт існування депресивних територій унеможлиблює реалізацію в їхніх межах конституційних прав, свобод і гарантій, звідси випливає безумовна необхідність розробки і використання на різних рівнях комплексу антидепресивних заходів. Це пов'язане з тим, що рано або пізно точки депресії стають центрами політичних, соціально-економічних, екологічних напруг.

Санацією (оздоровленням) територій називається система заходів щодо вирішення проблеми депресивності або відсталості того чи іншого територіального утворення [4, с. 60].

Ідеологія санації депресивних територій у перехідний період ґрунтується на апріорних уявленнях про недостатність ресурсів для загального і рівномірного підйому територій і про перевагу концентрації коштів у місцях найбільшої депресії з попереднім запуском спеціально розроблених системних механізмів санації. При цьому вимагають вирішення завдання обґрунтованого вибору таких екстремальних точок та таких системних механізмів.

Шляхи санації депресивних регіонів суґубо індивідуальні. Так, санація шахтарських селищ після закриття шахт не може бути зовсім однаковою для різних населених пунктів. При цьому не виключається можливість існування ідентичних елементів у процесі санації, що дає змогу

використовувати деякі відносно стандартні процедури. Серед таких елементів можна, зокрема, назвати нову перекваліфікацію частини працездатного населення, створення організаційно-правових передумов активізації господарської діяльності, організацію самодіяльного або цілеспрямованого переселення частини жителів на більш сприятливі території і т. д.

Набір, послідовність і цільова орієнтація заходів щодо санації в кожному конкретному випадку індивідуальні, у силу чого їх реалізація вимагає спеціально розробленої програми.

Визначальним елементом у виборі варіантів санації депресивних територій є її кінцева мета, наприклад:

- тимчасова консервація депресивного стану (кошти зовнішньої по відношенню до даної території підтримки перешкоджають подальшій деструкції, не усуваючи, однак, її причин);
- реструктуризація (трансформація економічного потенціалу, соціальне розвантаження території, усунення причин екологічних катастроф і т. д.);
- тотальна санація, тобто повне виведення із зони депресії промислових об'єктів, переселення з неї жителів.

До сьогодні тотальна санація проводилася виключно внаслідок надзвичайних ситуацій, але в перспективі вона може стати одним із типових способів розв'язання проблеми.

Відмінності варіантів санації обумовлені не тільки кінцевою метою, але й змістовною спрямованістю регулятивних дій по санації регіону, їх тривалістю й ін. Так, санація може орієнтуватися на змістовні дії по стимулюванню, активізації ззовні економічного й соціального потенціалу території, по зняттю обмежень саморозвитку і т. д. Тим самим робиться спроба усунути основну причину депресивного стану: відсутність стимулів нормальної відтворювальної діяльності. У даному варіанті можуть бути використані прийоми встановлення особливих правових режимів господарювання: надання податкових пільг і канікул, умов найбільшого сприяння, підтримки окремих його форм (наприклад, фермерських господарств) і т. д. Можливо застосування і всіляких засобів активізації населення – від створення нових робочих місць до зміни форм власності.

Механізми проведення санації депресивних територій охоплюють дії органів влади всіх рівнів і господарюючих суб'єктів за рішенням проблем регіону. Практично кожна приватна дія по санації депресивних територій вже зараз має нормативно закріплений (хоча й не обов'язково завершений) механізм реалізації.

Засобами (шляхом) санації регіону є: дії органів влади щодо соціального захисту населення; заходи щодо банкрутства підприємств; регулювання міграції; вплив на надзвичайні ситуації; державна підтримка галузей і територій по каналах бюджетів і різних програм; упорядкування відносин власності; регулювання земельних від-

носин; формування і використання бюджетів і податків; укладання багатосторонніх угод.

Система механізмів санації депресивних територій у сучасних кризових, перехідних, нестабільних умовах стане працездатною тільки при опорі на сукупність таких принципів:

1) Цільова орієнтація. Жоден механізм не повинен бути індиферентним стосовно предмета регулювання; у ньому необхідно враховувати реалію й неухильно забезпечувати саме кінцеві результати санації депресивних територій.

2) Системність впливу. Механізми проведення санації слід конструювати так, щоб вони проявилися у всіх аспектах санації одночасно; з них слід виключати протидіючі компоненти.

3) Багаторівнева підтримка. Механізми санації повинні бути вбудовані в політику державних і місцевих органів влади; слід виділяти зони спільних дій і зони виняткової компетенції.

4) Концентрація ресурсів. У механізмах санації необхідно передбачати акумулювання і можливий перерозподіл ресурсів, що надходять по різних каналах.

5) Запобіжні дії. Механізми санації покликано працювати з випередженням нових депресивних ситуацій; важливо не стільки гасити раніше виниклі соціальні й інші напруги, скільки заздалегідь створювати організаційно-правові та інші перешкоди на шляху переростання депресивних ситуацій у катастрофічні.

6) Операціональність. Усі пропонувані заходи повинні укладатися в діючу систему процедур, рішень і т. д.

7) Реальність. Усі передбачені програмою санації заходи необхідно здійснити; краще відмовитися від ефектного наміру, чим одержати хоча б один невдалий результат, здатний погіршити ситуацію.

8) Контрольованість. Усі дії слід проводити в режимі, що дає змогу перевірити їхню реалізацію і, головне, відповідність отриманих результатів цілям санації.

9) Гласність. Депресивні території, особливо в період їх санації, є зонами аномально високих соціальних напруг; першою гарантією успіху санації потрібно вважати об'єктивне висвітлення її цілей і процедур, зняття в ході дискусій усіх виникаючих питань, оприлюднення про кожний (вдалий і невдалий) крок санації, особливо в частині використання бюджетних коштів [4, с. 61]. Пошук шляхів відродження депресивних територій залишається важливим загальнодержавним завданням.

Останній моніторинг соціально-економічних показників регіонів показав, що по його результатах жодна територія не підпадає під чинність Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів». Іншими словами, депресивних регіонів у країні, на думку Мінекономіки, немає. Цей висновок підтвердили й експерти Центру Разумкова [3, с. 160]. Висновок експертів полягає в тому, що як таких депресивних регіонів в Україні немає, але існують регіони, показники

яких суттєво відрізняються в меншу сторону від середніх по країні. Це пояснюється тим, що критерії визначення депресивності регіону, закладені в нинішньому законі, дуже тверді і саме тому жоден регіон офіційно не одержав такого статусу, хоча жителі маленьких сіл, містечок і навіть великих міст щодня спостерігають цю «українську депресію» власними очима.

Експерти пропонують три рецепти вирішення цих проблем. Перший – децентралізація бюджету. Економісти приводять приклад країн ЄС, де регіони більш самостійні у фінансовому плані і регіональні бюджети формуються «знизу», з урахуванням потреб на місцях. У Франції, Чехії та інших країнах відносини між центром і регіонами будуються на основі контрактів – планів розвитку регіонів на кілька десятків років, які розробляються в контексті національної стратегії. Подібна система закладена і в українському Законі «Про стимулювання розвитку регіонів». Однак, як відзначають експерти, проблеми децентралізації фінансування регіонів України залишаються невирішеними.

Другим рецептом, на думку економістів, могла б стати практика створення вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в проблемних регіонах. Однак ця ідея себе дискредитувала за рахунок великого рівня корупції.

Наступний рецепт – розвиток малого та середнього бізнесу. Держава повинна створити рівні і прозорі умови як для місцевих підприємців, так і для закордонних інвесторів. Наприклад, в Японії 80% ВВП дає саме малий і середній бізнес, в Україні – лише 5%.

Третій рецепт – підвищення соціальної відповідальності великого бізнесу. Експерти пропонують посилити штрафні санкції до великих підприємств, які не впроваджують енергозберігаючі технології, технології очищення викидів, не розвивають соціальну інфраструктуру. Проблема полягає в тому, що великий бізнес не зацікавлений у вирішенні проблем депресивних територій, на яких розміщені їх підприємства, з різних причин.

Проте пошук шляхів відродження депресивних територій залишається важливою загальнодержавною проблемою. Очевидно, що єдиного рецепту відновлення таких територій немає, оскільки причини кризового стану в них різні. Основна увага повинна бути приділена не стільки пасивним методам підтримки депресивних територій, скільки стимулюючим методам активізації господарства, побудові ефективної економічної моделі розвитку з продуманим механізмом державного управління.

Висновки. Для стабільного розвитку суспільства й ефективного розвитку держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів і територіальних громад, ґрунтуючись на принципах унітарності держави і цілісності його території. Повинно бути досягнуте оптимальне співвідношення децентралізації і централізації влади, забезпе-

чена збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховані їх історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

У цей час завдання регіональної політики передбачають таке: по-перше, введення механізму стимулювання соціального й економічного розвитку депресивних територій; по-друге, розширення прав регіонів у рішенні завдань ринкових перетворень, соціальної політики, підвищенні рівня відрахувань із державного бюджету місцевим бюджетом, розширенні прав регіонів у керуванні державною власністю; по-третє, введення єдиних соціальних стандартів і дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей.

Подолання істотних відмінностей в рівні соціально-економічного розвитку регіонів припускає:

- децентралізацію функцій виконавчої влади, делегування регіонам значної їх частини;
- збалансування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого управління, розробка ефективного механізму контролю над виконанням ними делегованих повноважень;
- зміцнення місцевих фінансів, закінчення процесу формування власності територіальних суспільств, стимулювання розвитку регіонального міжнародного співробітництва;
- введення механізмів надання депресивним регіонам державної підтримки і стимулювання соціально-економічного розвитку [5].

У цілому державна регіональна політика України повинна базуватися на таких основних принципах: пріоритет загальнонаціональних інтересів, облік особливостей регіонів, забезпечення всім регіонам однакових умов розвитку, забезпечення законності і стабільності в розподілі повноважень між центром і регіонами, ресурсне забезпечення проведення державної регіональної політики, створення системи регіонального керування, яка відповідає державній регіональній політиці. Кожний регіон проводить політику по досягненню власних регіональних цілей відносно делегованої йому влади.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Національна економіка : [навч. посіб.] / О.Ю. Єгорова, І.А. Островський, Г.В. Стадник [та ін.] ; за ред. В.П. Решетило. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 386 с.
2. Украина. Депрессивные регионы: официальный список [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.revkot.com/pheed.php3?newsid=13815>.
3. Монаенко А.О. Финансово-бюджетная децентрализация в региональном управлении / А.О. Монаенко // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2010. – № 1 – С. 155–159.
4. Прокопа І., Шепотько Л. Депресивність аграрних територій: український вимір / І. Прокопа, Л. Шепотько // Економіка України. – 2009. – № 7. – С. 59–66.
5. Булгадаева С.А. Управление социально-экономическим развитием депрессивного региона / С.А. Булгадаева. – М., 2010.