

Ю. М. Хвесик,  
к. е. н., Міністерство економіки України

# ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ДЕПРЕСИВНОЇ АГРАРНОЇ ТЕРИТОРІЇ В СУЧАСНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

*Визначено критерії належності до депресивної аграрної території в сучасній регіональній політиці. Запропоновано концепцію державної підтримки депресивної аграрної території.*

*The criteria of belonging are certain to the depressed agrarian territory in a modern regional policy. Conception of state support of the depressed agrarian territory is offered.*

*Ключові слова: депресивна аграрна територія, інструментарій, регіональна політика, система управління.*

## ВСТУП

Зарубіжний досвід демонструє, що ефективність регіональної політики в країнах з розвинутою ринковою економікою залежить від наявності чіткої ефективної системи управління соціально-економічним розвитком на всіх рівнях: держави, галузей (видів економічної діяльності), регіонів та інших адміністративно-територіальних одиниць, а також окремих інституційних одиниць. Проблема підвищення дієвості регіональної політики приділяється значна увага в науковій і публіцистичній літературі: в першу чергу, досліджуються питання стратегічного планування регіонального розвитку, зокрема особливих територіальних правових режимів; виділяються питання взаємодії органів центральної влади і органів місцевого самоврядування, розділення їх повноважень і відповідальності, участі в процесах регіонального розвитку інституцій громадянського суспільства, забезпечення державно-суспільного контролю тощо.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Виникнення регіональних асиметрій, диспропорцій та депресій, політика оздоровлення відповідних територій притягує увагу суспільства, вчених і політиків. Надруковано багато праць з питань територіальної депресії. Однак, слід зазначити, що у офіційних документах і в науковій літературі до цього часу не вироблено чіт-

кого єдиного критерію щодо визначення проблемної території. Не існує ні чіткого визначення даного поняття, ні офіційної класифікації таких територій. Найбільш широко класифікації проблемних регіонів в українській регіоналістиці досліджено в монографії Герасимчук З. та Галушак В., які аналізують підходи провідних регіоналістів Гранберга А.; Селіверстова В., Бандмана М., Гузнера С.; Дорогунцова С., Борщевського П., Фащевського М.; Хвесика М., Горбач А., Пастушенко П.; Смірнягіна А., Білова Г.; Лексіна В., Швецова А.; Штульберга Б.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити критерії належності до депресивної аграрної території в сучасній регіональній політиці;

— запропонувати концепцію державної підтримки депресивної аграрної території.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Принципово нове завдання сучасної регіональної політики України виникло у зв'язку з легітимізацією нового суб'єкта цієї політики — депресивної аграрної території. Особливого наголосу воно набуло з розумінням того, що трансформації одним з наслідків мали посилення соціально-економічної дивергенції регіонів. Одним з сучасних завдань теорії та практики проведення трансформацій є підвищення ефективності та результативності регіональної державної політики.

Проблемні території мають ряд загальних рис, що дозволяє державам з ринковою економікою проводити типову регіональну політику, однак критерії віднесення регіонів до проблемних динамічно вдосконалюються, диференціюється політика з стимулювання їх розвитку. Проблемними (кризовими) регіонами зазвичай називають території, розвиток яких регулюється державою. Ці території диференціюють або за галузевою (сільськогосподарські, промислові, індустріально-аграрні), чи за "генетичною" ознакою, що враховує динаміку зміни економічних показників. Використовуючи останній підхід, виділяються депресивні й відсталі (слаборозвинені у порівнянні з іншими) регіони. Депресивними вважаються аграрні регіони, охоплені структурною кризою, які раніше розвивалися. Втрата провідних позицій, структурна криза і пов'язані з цим труднощі визначають депресивний стан території. Відсталі регіони є традиційними через причини структурного чи географічного характеру. Відсталість — довготривала характеристика структурного і традиційного відставання в розвитку в порівнянні з більш розвиненими регіонами. Найбільш дієвим може бути селективний вплив переважно на депресивні аграрні регіони. За умов тривалого перебування в депресивній якості внаслідок накопичення структурних диспропорцій, регіон з числа депресивних може переміститися до "відсталих".

Термін "депресивні території" потрапив до складу законодавчо визначених термінів. Згідно з Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" "депресивна територія — регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними цим Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу". Виділено чотири групи таких територій: 1) регіони; 2) промислові райони — райони, у яких частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві; 3) сільські райони — райони, у яких частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості; 4) міста обласного значення. Встановлено показники, за якими території визнаються депресивними: регіони, у яких протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу; промислові райони, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої зарплати; сільські райони, у яких протягом останніх трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою — частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої зарплати; міста обласного значення, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема

довготривалого безробіття, та найнижчим рівень середньої зарплати [4]. За основними напрямками забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст, схвалених урядом 17.03.2000 р., "депресивний регіон (мале монофункціональне депресивне місто) — територія з високим рівнем концентрації промислово-виробничого потенціалу, сучасний стан якої є проявом кризи економіки і спаду виробництва у галузях та регіонах". Інші дефініції пов'язують визначення депресивної території з кризовим станом не тільки в економіці та виробництві, а й з соціальним забезпеченням. Концепція державної регіональної політики, затверджена Президентом України 25.05.2001 р., визначає, що до депресивних територій відносяться регіони чи їх частини, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники у державі.

У сучасних дослідженнях неостаточно аналізується генезис проблемних регіонів у трансформаційних СЕС, оцінюються внутрішні можливості розвитку. Недостатньо опрацьовані питання методичного інструментарію державного регулювання розвитку цих регіонів, мало уваги приділяється розробці теоретичних і практичних аспектів забезпечення розвитку на національному і регіональному рівнях. Сьогодні проблема аномально високої територіальної диференціації ускладнюється паралельним формуванням як нової моделі владних відносин, так й нової моделі бюджетно-податкових відносин.

У СРСР офіційно не визнавалася наявність проблемних чи депресивних аграрних регіонів. Зазначене питання досліджувалося та вивчалось на практиці зазвичай з двох позицій по відношенню к об'єктів розгляду: 1) регіони в інших країнах — як критика "буржуазних" теорій регіонального розвитку; 2) території СРСР — в історичному контексті відновлення економічного потенціалу, порушеного під час війни. В поточному плані визнавалися "певні труднощі", які розглядалися як предмет для централізованого вирішення в черговій п'ятирічці. Відповідно в СРСР не розроблялися програми модернізації проблемних аграрних регіонів. Поява проблемних районів в постсоціалістичних країнах в ході реформ виявилася несподіваною — бракувало теоретичних, методичних і практичних пропозицій розв'язання проблеми. Останнім часом вітчизняні дослідники починають приділяти більшу увагу проблемним територіям. Зазвичай в економічній літературі використовуються поняття "відсталий", "депресивний", "кризовий" [3, с. 17], "слаборозвинений", "проблемний" аграрний регіон. Визначити тип території — означає у певному ступені характеризувати стан цього соціально-економічного об'єкта. Проте, аналіз зазвичай має прикладний характер, бракує позитивного досвіду розробки заходів підтримки проблемних територій. Неоднозначність розуміння терміна "депресивні регіони" особливо відчуваєть-

ся сьогодні — кількість визначень "депресивного регіону" відповідає числу дослідників. Доцільно розглянути зміст категорії "депресивні регіони" із погляду теорії. Оскільки в даному понятті є присутнім слово "депресивний", необхідно враховувати той зміст, що традиційно в нього вкладається. Так, у вітчизняній і іноземній економічній теорії депресія (depression) визначається як "ситуація, для якої характерні падіння виробництва, тенденція до зниження цін і ріст безробіття... Характеризується кумулятивним процесом, при якому падіння попиту (інвестиційного і споживчого) тягне за собою зниження виробництва і веде до зменшення використання ресурсів, що у свою чергу підтримує попит на низькому рівні" [1, с. 72]. Це визначення мало підходить для описання сучасної ситуації в Україні, оскільки падіння виробництва відбулося з підвищенням цін. При цьому ріст безробіття не був адекватним темпам економічного спаду. Економічний спад був викликаний принципово іншими явищами, ніж ті, що викликають депресію. Таким чином, якщо використовувати традиційне розуміння депресії, то "депресивних регіонів" в Україні не може бути, оскільки відсутній самий процес депресії. Найбільш адекватною категорією для описання сучасної кризової ситуації є поняття стагфляції (stagflation), яка визначається як "економічна ситуація, що характеризується поєднанням тенденцій застою або спаду виробництва з інфляцією" [2, с. 565]. Надано наступне визначення: "депресивні аграрні регіони — території, що сильно і стійко відстають від інших за головними соціально-економічними показниками, у тому числі за темпами розвитку" [1, с. 71].

За іншим визначенням критеріями належності до депресивної аграрної території можна визначити: 1) якщо на цих територіях темпи, масштаби та тривалість спаду виробництва, зниження рівня життя та нарощування інших негативних тенденцій в економіці, соціальній сфері та в екології вищі, ніж загалом по країні або по групі схожих територій; 2) якщо за економічними, соціальними та екологічними умовами там відсутні умови та стимули самостійного територіального розвитку (не можна розраховувати на вирішення депресивних ситуацій самих собою), є потреба у надзвичайній та спеціальній державній підтримці [5, с. 6—7]. Ідентифікуючи аграрну територію як депресивну, важливо враховувати тривалість і глибину кризових явищ, відсутність потенціалу для самостійного подолання депресії.

За умов, коли динаміка основних соціально-економічних показників, темпи розвитку всіх регіонів була негативною, до "депресивних" можна було віднести переважно частину територій країни. Встановлення в цих умовах терміну "депресивні регіони" було аналогічно введеному під час інфляції поняття "інфляційні регіони", хоча об'єктивно зростання цін відбувається нерівномірно по територіях. "Інфляційними регіонами" (за аналогією з визначенням Т.С. Стародуба [6, с. 55])

можна вважати всі регіони, у яких рівень інфляції вище середнього по країні. Диспропорції, які виникають у результаті різних рівнів інфляції по регіонах, компенсуються іншими способами (державні програми, міжбюджетні відносини тощо), не потребують спеціальних програм підтримки інфляційних регіонів, оскільки боротьба з інфляцією — питання макроекономічного регулювання. Інша справа — завдання подолання депресій, яке потребує селективної регіональної політики.

## ВИСНОВКИ

Завдання класифікації депресивної аграрної території як складової сукупності проблемних територій є важливою науково-практичною задачею регіональної політики. Визначимо наступні базові моменти. Класифікаційною ознакою депресивних регіонів є легітимізована соціально-економічна або інша характеристика регіону, що дає змогу віднести його до класу чи підкласу депресивної аграрної території. В основі запропонованої концепції державної підтримки депресивної аграрної території — комплекс уявлень відносно: 1) основних типів територій, які потребують державної підтримки; 2) особливостей правового забезпечення управління територіями, соціально-економічний стан яких оцінено як кризовий; 3) критеріїв та принципів формування державного переліку депресивної аграрної території, які можуть бути претендентами на отримання спеціальної державної підтримки; 4) цілей та принципів надання державної підтримки таким територіям; 5) економічних та організаційних форм державної підтримки депресивної аграрної території (зокрема, введення особливого режиму податкової та бюджетно-фінансової підтримки, особливого режиму управління); 6) підходів до розробки державних програм щодо депресивної аграрної території.

## Література:

1. Барановський М. Депресивні аграрні території України: методичні підходи до ідентифікації, практичні результати // Економіка України. — 2003. — № 11. — С. 70—76.
2. Бенар І., Колли Ж.К. Толковий економічний і фінансовий словарь / Пер. с фр. — М.: Международные отношения, 1994. — Т. 1: А-Ф. — 783 с.
3. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Визначення цілей і формування державної політики національної безпеки України // Стратегічна панорама. — 2006. — № 3. — С. 13—26.
4. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — ст. 548.
5. Светлаков А.Г. Стратегія економічної безпеки регіонального агропромислового комплексу: теорія, методологія і практика: автореф. дис. канд. эк. наук: 08.00.04. / Національний агрозоологічний університет. — Житомир, 2007. — С. 20
6. Стародуб Т.С. Підходи до визначення поняття "регіональна безпека" // Стратегічна панорама. — 2006. — № 3. — С. 54—59.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2010 р.