

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 332.14:339.922(477)
JEL O18, R13, R58

Я. А. Жаліло

Проблеми формування інклюзивного розвитку регіонів України в умовах європейської інтеграції

У статті визначено основні напрями та чинники модифікації підходів до регіонального розвитку в сучасній економіці. Обґрунтовано об'єктивність переходу від патерналістської моделі регіональної політики до формування в регіоні середовища, «сприятливого для розвитку». Показано сучасні виклики для політики регіонального розвитку України, обумовлені модифікацією її об'єкта через адаптаційні реакції національної економіки на кризові виклики комплексного походження, які безпосередньо вплинули на структурні зміни в економіках регіонів. Обґрунтовано обумовленість інституційною сформованістю локальної спільноти її спроможності скористатися позитивним потенціалом системних реформ, визначено інституційні передумови дієздатності локальних громад у формуванні та реалізації стратегій розвитку регіонів. Сформовано рекомендації щодо сучасних методологічних засад регулювання та стимулювання регіонального розвитку в Україні, врегулювання його нормативно-правового забезпечення для адаптації до європейських норм і практик, зокрема, імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС і врахування складових європейської Політики зближення, механізмів консолідації фінансових ресурсів розвитку на регіональному та національному рівнях.

Ключові слова: регіональний розвиток, регіональна політика, інклюзивний розвиток, територіальний розвиток, сталий розвиток, Державний фонд регіонального розвитку.

Постановка проблеми. Глибинні зміни моделі розвитку світової економіки, що розпочалися з кінця 80-х рр. ХХ ст. і були пов'язані з поширенням глобалізації, проривними зрушеннями в технологічній сфері та поступовим утвердженням мережевих моделей організації як виробництва, так і споживання, відбулися і на рушійних силах розвитку регіональних економік. Зростання мобільності ресурсів, капіталів, товарів і послуг диверсифікувало постачальницько-збутові ринки, що послабило вагомість чинників географічного розташування та територіальної близькості для встановлення господарських відносин. Традиційні економіко-географічні чинники конкурентоспроможності регіонів, як наявність природних, трудових та енергетичних ресурсів, якість нагромадженого матеріального капіталу тощо, почали втрачати значущість для просторового розвитку. Отже, *утворилася видимість уніфікації засад розвитку регіональних спільнот та «екстериторіальності» локальних середовищ, за якої їхня належність до певних національних економіко-господарських комплексів виглядає значно менш значущою, ніж включеність до глобальних ланцюгів вартості транснаціональних виробничих мереж.*

Окрім того, під впливом зазначених вище чинників відбувається також загальне прагматичне зрушення у суспільній свідомості, що формує суспільний запит на встановлення прозорого зв'язку між результатами економічного розвитку держави та регіону та конкретними зрушеннями в якості життя суб'єкта. Через спроможність регіональних спільнот ефективно вирішувати проблеми просторового розвитку відповідно до викликів сучасного національного та глобального економічного середовища досягається *інклюзивність* (здіяєність у формуванні та отриманні результату усіх членів спільноти та відчуття відповідальності за цей результат) розвитку регіонів. Своєю чергою, це посилює згуртованість спільноти й формує консолідовані інтереси регіону.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика регіонального розвитку в Україні перебуває в центрі уваги багатьох науковців. Проте дослідження © Я. А. Жаліло, 2018.

традиційно зосереджено навколо проблем розміщення продуктивних сил і структур регіональних економік [1; 2]. Питання регіональної політики та її особливостей у сучасних умовах користуються у дослідників меншою увагою. Варто відзначити низку фундаментальних наукових праць, написаних в останні десятиліття, зокрема: А. М. Гуменюка [3], який концентрує увагу на процес впровадження реформ у регіоні; колективу під керівництвом З. Варналія [4]; серію аналітичних доповідей Національного інституту стратегічних досліджень під редакцією С. О. Білої [5; 6; 7]. Є. Савельєв [8] розглядає регіони як активні автономні суб'єкти міжнародної системи конкурентної взаємодії. Значним є внесок у теоретико-методологічне та практичне забезпечення регіонального та територіального стратегування А. Ткачука [9].

Постійна модифікація моделей побудови та чинників функціонування регіональних економік як об'єктів регіональної політики вимагає адекватної модифікації наукових підходів. Зокрема, сучасна європейська модель регіональної політики модифікується у напрямі посилення ефективності використання регіонального економічного потенціалу на основі не патерналістського розподілу централізованих ресурсів, а створення можливостей для довгострокового розвитку регіону [10]. Відбувається поширення на регіональний розвиток принципів і критеріїв сталого розвитку, визначених Цілями сталого розвитку ООН у 2015 р. [11]. Останніми роками динамічно змінюється й національне економічне середовище України. Це обумовлює незмінну актуальність поглибленого дослідження шляхів і засобів оптимізації регіонального розвитку.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних і практичних підходів до формування сучасної політики регіонального розвитку, яка є адекватною змінам, що відбуваються з об'єктом її застосування, та спрямованою на досягнення інклюзивності розвитку регіонів України. Передбачається визначити основні чинники модифікації підходів до політики регіонального розвитку, сутність цієї модифікації, особливості сучасних викликів, які видозмінюють середовище її застосування в Україні.

Основні результати дослідження. На початку ХХІ ст. поширені стандартні політики *регіонального вирівнювання* на основі екзогенних впливів (прямих фінансових трансфертів або імпорту інститутів) продемонстрували неефективність у вирішенні різко зростаючих проблем різних швидкостей розвитку регіонів, що призвело до накопичення невирішених структурних суперечностей, які мають виражений регіональний вимір, загострення проблем поділу регіонів на «лідерів», які оволоділи сучасними підйомами глобалізації, та «аутсайдерів», для яких відкритість консервувала структурні диспропорції.

Альтернативою зростаючій неефективності політики вирівнювання стало посилення вагомості *«м'яких»* ендегенних конкурентних переваг регіональних економік, орієнтованих на *створення сприятливих умов* для припливу та ефективного використання сучасних, притаманних постіндустріальним економічним моделям ресурсів. Загальновизнано, що такі економічні моделі характеризуються значною, а на низці напрямів – визначальною роллю інституційних чинників, які регулюють процеси взаємодії господарюючих суб'єктів, їхні стосунки з локальними та центральними органами управління, власне виробництво та споживання [12, с. 7]. *Сприятливість регіонального інституційного середовища створює можливості для оптимального використання ресурсів території, що є підґрунтям забезпечення належної якості життя населення регіону та відкриває шлях до інклюзивності розвитку.* Це, відповідно, посилює зацікавленість у стратегічній послідовності розвитку регіональних просторових економіко-правових комплексів з боку регіональних спільнот, інтегрованість яких суттєво зросла на основі поширення

мережевих взаємовідносин. А отже, диктує *принципово нове наповнення сучасної регіональної політики, яку коректніше трактувати як політику регіонального розвитку.*

Сучасна європейська модель регіональної політики спрямована насамперед на посилення ефективності використання регіонального економічного потенціалу. Такий підхід формує сучасні конкурентні переваги регіону в глобальній економіці, забезпечує вирівнювання регіонального розвитку на основі не патерналістського розподілу централізованих ресурсів, а створення можливостей для довгострокового розвитку регіону [11]. Судячи з пріоритетів фінансової політики Євросоюзу на період 2014 – 2020 рр., у наступні сім років ресурси будуть зосереджені на підтримці інноваційного розвитку регіонів як основи створення нових робочих місць, розвитку конкурентоспроможності, економічного зростання, поліпшення якості життя та стійкого розвитку [13]. Попри боргову кризу, ЄС продовжує вважати регіональну політику однією з найбільш важливих політик спільноти, оскільки вона безпосередньо сприяє «розумному» зростанню Європи, про що свідчить зміст Політики зближення на 2014 – 2020 рр. [14].

Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та країни загалом має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Цілі сталого розвитку, визначені Порядком денним ООН-2030 [15], конкретизують концептуальні засади інклюзивного розвитку територій шляхом визначення якісних підходів до забезпечення житлом і відповідними послугами, мобільності населення, територіальної інтеграції, розвитку міст і їхньої ролі у згуртуванні спільнот тощо.

Між тим, як наголошувалося у резолюції Третьої міжнародної конференції ООН з фінансування розвитку (Аддис-Абеба, 2015 р.), зміщення видатків та інвестицій на сталий розвиток на субнаціональний рівень формує потребу у зміцненні *дієздатності* місцевих громад [16], а локалізація глобальних цілей, яка дає змогу досягти інклюзивності, є критично важливою для практичної реалізації Цілей сталого розвитку. Посилення дієвості громад у створенні ендегенних механізмів територіального розвитку заохочує до співпраці місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування, бізнес-спільноту території та ділові асоціації, мешканців, організації громадянського суспільства, сприяє формуванню ними спільного бачення майбутнього їхньої громади [10]. Отже, як зазначають європейські дослідники, сучасна регіональна політика має робити наголос на формуванні *мереж та інститутів*, спроможних позитивно впливати на інтегрованість регіональної системи. Серед характеристик таких інститутів – підвищення інноваційної культури регіональної спільноти та спроможності до навчання, створення та поширення знань, здатність мобілізувати локальних акторів і створювати коопераційні мережі, організовувати публічно-приватне партнерство, зміцнювати системні взаємозв'язки, впроваджувати партисипативні підходи в політиці тощо [17].

На сучасному етапі в Україні спостерігається стрімке відновлення актуальності завдань стратегування регіонального розвитку. Розмаїті політичні, суспільні, макроекономічні, геополітичні процеси, що впливають на розвиток національної економіки на сучасному етапі, створюють специфічне середовище для регіонального розвитку, яке водночас містить як суттєві ризики, так і нові перспективи. Модифікація об'єкта регіональної політики обумовлена адаптаційними реакціями на кризові виклики комплексного походження, які безпосередньо вплинули на структурні зміни в економіках регіонів:

- зміни в географії експорту внаслідок витіснення українських виробників з ринків РФ створили додаткові ризики депресивності для регіонів, раніше орієнтованих на торгівлю з РФ, водночас спонукали їх до активніших структурних змін;
- укладення Угоди про асоціацію України та ЄС сформувало нові можливості для поживавлення європейського вектору зовнішньої торгівлі, що посилює євроорієнтованість торгівлі західних регіонів і започаткувало реструктуризацію експортного потенціалу інших регіонів країни;
- активізація експорту аграрної продукції сприяла зростанню потоків ресурсів до сільських регіонів, збільшенню доходів зайнятих в агровиробництві;
- значна девальвація гривні активізувала імпортозаміщення, що стало відчутним стимулятором для зростання територіально локалізованих малих і середніх виробництв;
- відновлення зростання інвестицій стало чинником підвищення попиту на низку видів продукції, що виробляються вітчизняними машинобудівними підприємствами, виробниками будматеріалів, що сприяло регіональній диверсифікації ефекту економічного зростання;
- випереджаюче зростання в будівництві сприяло активізації місцевих підприємств, які здійснюють виробництво будматеріалів, надають послуги у будівництві (у т. ч. дорожньому) тощо, цьому сприяло також збільшення можливостей місцевих громад до фінансування проектів щодо відновлення та розвитку місцевої інфраструктури з використанням власних коштів і міжбюджетних трансфертів;
- посилення уваги до проблем бюджетної консолідації обумовило поступове переміщення ваги видатків на соціальну сферу, освіту, охорону здоров'я тощо на місцеві громади, що далеко не завжди супроводжувалося належним збільшенням фінансової спроможності та компетенцій громад. Це посилює ризики погіршення якості людського капіталу та його «вимивання» з депресивних територій.

Важливим є врахування регіональної специфічності проблем, які сформувалися на основі сучасних викликів.

У *східних* регіонах різка зміна ресурсної забезпеченості та ресурсних потоків наклалася на хронічну проблему структурної інертності. Низка регіонів *Півдня* України внаслідок анексії Криму та війни на Сході перетворилися на «нове прикордоння» з ознаками периферійності. Це загострює ризики консервації їх традиційної спеціалізації, якій притаманна слабка секторальна диверсифікованість. *Західним* регіонам притаманний потужний вплив до «тяжіння» європейських економік, що призводить до «вимивання» природних і людських ресурсів.

Викладене вище дає підстави для методологічно важливого висновку. *Системна генеза проблем регіонального розвитку, що наразі склалися в Україні, робить неефективними будь-які спроби вирішення цих проблем точковими засобами державної політики.*

Нові прояви факторів виробництва та оптимізація ефективності їх використання дозволяють значно посилити саморегулюючу складову регіональних економік. Комплекс макроекономічних, правових та інституційних умов, які забезпечують таку оптимізацію, обумовлює переважання децентралізованих рішень приватних суб'єктів щодо територіальної локалізації сучасних факторів виробництва, яка, своєю чергою, визначає спроможність локальної громади до забезпечення власного розвитку.

Тому, згідно з міжнародною практикою, основна вага в реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку має бути покладена на створення умов, які забезпечуватимуть структурування ресурсних потоків

на загальнонаціональному рівні у спосіб, сприятливий для оптимізації використання регіональних потенціалів розвитку. Через такі механізми (які в ЄС розглядаються як «розумна («smart») спеціалізація») регіональна політика поступово набуватиме нового сенсу – як політика активної участі регіонів у створенні умов для втілення стратегії власного розвитку через активне формування середовища та контрагентів її реалізації. Відбувається конвертація завдань модернізації країни у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів, передбачені відповідними регіональними стратегіями, формується визначеність місця та ролі регіону в загальнонаціональній стратегії модернізації. Водночас модернізаційного виміру набуває стратегія регіонального розвитку, орієнтована на консолідацію соціально-економічного простору країни – формуються обґрунтовані засади уникнення «зрівнялівки», модифікується позиціонування регіону у міжрегіональному поділі праці [18]. Мобілізація децентралізованих ресурсів на основі ефективної політики регіонального розвитку сприятиме динамізації економічного зростання, що є одним з імперативних завдань для вітчизняної економічної політики на найближче десятиліття. *Досягнення стійкого регіонального розвитку принципово важливе для забезпечення легітимності та послідовності ринкових перетворень, відновлення соціальної та суспільно-політичної стабільності й може розглядатись на цій підставі як критично важливе завдання системних реформ в Україні.*

Обмеженість дієвості та безперспективність методів державного патерналізму в реалізації державної політики у сучасній економіці спонукає до пошуку альтернативних моделей розв'язання нагальних проблем регіонального розвитку в Україні. Зміни розподілу ресурсних потоків і вдосконалення організаційних моделей регіональних економік, нагромадження позитивного потенціалу децентралізації для територіального розвитку обумовлюють можливість поширення трендів просторової децентралізації структур, які забезпечують економічне зростання та розвиток. Як справедливо вказують дослідники, відмова від патерналізму у стосунках «держава-регіон», перехід до формування постійно відтворюваної внутрішньої бази розвитку регіонів в умовах відкритої економіки мають стати важливими аспектами реалізації державної стратегії регіонального розвитку [9].

У практичному сенсі йдеться про цілеспрямовану побудову на регіональному рівні економіко-правового середовища, «дружнього до розвитку», тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, приплив до регіону інвестицій, реалізацію людського капіталу регіону. У той час як застосування патерналістських інструментів обмежене браком ресурсів для прямого фінансування, створення «дружнього до розвитку» середовища дає змогу використовувати синергетичний ефект від поліпшення організації регіональної економіки, яке потребує значно менших коштів.

Як ознаки «дружності до розвитку» регіональної економічної системи мають розглядатися:

- диверсифікованість економіки регіону: досягнення максимально можливої мультигалузевості, що спроможна гнучко задіювати широкий спектр ресурсів, доступних для регіону, зміцнюючи інклюзивність його розвитку;
- пріоритетність розвитку секторів, які генерують мережеві зв'язки (такими секторами є галузі Індустрії 4.0, у яких мультиплікуюча здатність посилена рознесенням процесу утворення вартості одразу на всі етапи відтворювального циклу);
- сталість розвитку: запобігання виснаженню ресурсів регіону, оптимальне поєднання властивостей конкурентоспроможності економіки, оццадливого ставлення до довкілля та інклюзивності економічного зростання;

- наявність позитивного тренду підвищення якості людського капіталу: продуктивності, рівня кваліфікації, вікової структури тощо – фахівцями ОЕСР доведено прямий зв'язок цього показника із залученням інвестицій у розвиток регіону [10, с. 54];
- інтегральність економіки регіону: розвиненість взаємозв'язків і коопераційної взаємодії територій, секторів, соціальних груп тощо;
- уникнення ризиків анклавізації регіональної економіки та її відкритість до коопераційної взаємодії – як на міжрегіональному, так і на глобальному рівнях.

Для формування такого сприятливого для розвитку середовища заходи, що здійснюються на регіональному рівні, має бути доповнено на загальнонаціональному рівні комплементарними структурними реформами, які спрощують використання потенціалу регіонального розвитку й посилюють його інклюзивність. До таких реформ насамперед належать:

- дерегуляція та сприяння розвитку малого підприємництва;
- земельна реформа;
- лібералізація ринку праці, посилення територіальної та професійної мобільності робочої сили (у т. ч. системи вищої та спеціальної освіти);
- забезпечення повноти, якості та зниження витрат на отримання адміністративних послуг шляхом впровадження електронного врядування.

Спроможність локальної спільноти скористатися позитивним потенціалом системних реформ залежить від її інституційної сформованості: усталеності соціальних ролей і взаємовідносин, взаємної довіри та влади права, інтегрованості спільноти та її спроможності приймати узгоджені рішення. Ступінь складності програм і стратегій розвитку, які можуть бути реалізовані на регіональному рівні, прямо залежить від довершеності інституційного потенціалу регіону. Така інституційна довершеність формується на основі таких чинників:

- дієздатність органів самоврядування, виконавчих інститутів, спроможність органів управління до програмування та стратегування – що є результатом *ефективного управління*;
- стабільність та інтегрованість громади під впливом викликів її структурної динамізації через міграцію, зміни статусів членів, структурні зміни в економіці, що досягається *інклюзивністю розвитку громади*;
- довіра всередині громади і відповідальність перед майбутнім поколінням, що випливає з *усвідомлення регіональної ідентичності*.

Масштабність завдань сталого розвитку робить апріорі неможливим їх виконання лише за рахунок централізованого фінансування. Тому критерій *ефективності управління* регіональними громадами зміщується з адміністрування перерозподілу до спроможності мобілізації місцевих ендегенних ресурсів і досягнення «дружності» регіону до розвитку та інновацій і до освоєння інструментарію такої мобілізації: засобів місцевого оподаткування, муніципально-приватного партнерства, інфраструктурних інвестицій громади, інформаційної та правової підтримки тощо.

Оптимальним є підкріплення ефективного управління на рівні громади «знизу» – через поширення соціальної відповідальності бізнесу та еволюції цієї відповідальності від добродійності до інвестицій у місцевий розвиток. Партнерство влади, бізнесу, суспільства базується на належному розвитку соціального капіталу, який на основі мережовості забезпечує інтегрованість суспільства. Тому здатність будувати соціальний капітал регіону на основі розвитку мережових взаємозв'язків може бути розцінена як один з визначальних критеріїв ефективності регіональної політики, насамперед такої її складової, як політика децентралізації.

Інклюзивність розвитку громади має досягатися на двох основних напрямках.

Перший – інклюзія членів громади до економічного розвитку, що досягається через належну пропозицію робочих місць, розвиток підприємництва, фінансову спроможність громади надавати соціальні послуги. Для повноцінної реалізації такого завдання важливою є диверсифікованість економіки регіону, що дозволятиме інтенсивно освоювати нові галузі та адаптуватися до триваючих змін в економічній структурі регіону.

Другий – інклюзія спільноти до прийняття рішень. На основі генерованої мережами соціальної активності зростає вага *прагматизму* в громаді: люди вважають, що спроможні оцінювати та визначати шляхи та способи розвитку громади, регіону, країни. Це формує суспільний запит на партисипативні інститути громадського контролю, громадського впливу на просторове та регіональне стратегування. Водночас для забезпечення кваліфікованості такого контролю критичної ваги набувають також навчання та поінформованість спільнот, які стають однією з важливих основ сталості розвитку. За цих умов поширення комунікаційних технологій як одна з складових Індустрії 4.0 набуває управлінської інструментальності. Сучасні інформаційні технології спроможні забезпечувати моніторинг і транспарентність поточного становища на локальному, регіональному та загальнонаціональному рівнях (у т. ч. на основі формування нових синтетичних показників сталості розвитку та обробки «Big Data»), забезпечувати оперативність прийняття й виконання рішень, якість і доступність адмінпослуг на основі електронного врядування тощо.

Регіональна ідентичність сьогодні піддається жорсткому впливу через значне посилення мобільності громад. Відбуваються переміщення значних мас населення з сіл до міст, відплив з трудонадлишкових регіонів, трудова міграція, останніми роками – потоки внутрішньо переміщених осіб. За таких умов традиційні культурно-етнічні чинники регіональної ідентичності стають недостатніми. Мають формуватися нові чинники, завдяки яким людина відчуватиме свою єдність з територією, громадою, орієнтовану на міжпоколінську перспективу.

Отже, впровадження сучасних засад політики регіонального розвитку потребує активних дій одночасно на кількох напрямках.

Проблема недостатньої забезпеченості адекватними фінансовими ресурсами функцій місцевих громад є спільною для багатьох країн, що розвиваються [10, с. 241]. Тому загальний тренд полягає в поліпшенні умов для мобілізації місцевих ресурсів шляхом *впровадження механізмів, які «винагороджували» б суб'єктів господарювання за позитивні екстерналії* (ефекти, які впливають на регіональну спільноту загалом), які виникають на певній території внаслідок їхньої діяльності. Прикладами таких екстерналій (тобто умовами, за яких бізнес може розраховувати на сприяння), зокрема, є:

- збільшення зайнятості у трудонадлишковому регіоні;
- впорядкування територій, відновлення будівель;
- утилізація відходів і рекреація земель;
- будівництво засобів інфраструктури;
- надання соціальної та медичної допомоги;
- надання транспортного забезпечення тощо.

Така «винагорода» могла б забезпечуватися як шляхом безпосереднього надання податкових пільг, частина яких, за чинним законодавством, може надаватися місцевою владою, так і шляхом безоплатного чи преференційного надання територіальною громадою певних ділових, інфраструктурних та інших послуг. Найявна практика діяльності органів місцевого самоврядування

надає численний перелік можливих засобів такого сприяння, у т. ч. на засадах муніципально-приватного партнерства.

Попри надання першості інституційним інструментам регіональної політики, вага прямого централізованого фінансування регіонального розвитку залишатиметься значною. Отже, існує необхідність формування прозорого правового поля, яке створює умови розподілу таких централізованих ресурсів з урахуванням пріоритетів регіональної політики держави, проте на ринкових засадах. Це досягається шляхом *делегування повноважень щодо розпорядження централізованими ресурсами та відбору проектів для фінансування спеціалізованим інститутам*. Одним з основних таких інститутів є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), що наразі в Україні функціонує у вигляді окремої бюджетної програми, розподіл коштів з якої здійснюється на проектних засадах рішеннями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Підвищення якості державного фінансування регіонального розвитку можливо досягти шляхом переформатування ДФРР у відокремлений фінансовий інститут з мережею регіональних відділень. У разі синхронізації принципів діяльності ДФРР з основними пріоритетами діяльності Європейського фонду регіонального розвитку створюється підґрунтя для адміністрування ним коштів міжнародної фінансової допомоги, а у перспективі поглиблення європейської інтеграції України – європейських структурних фондів.

Потребує нових підходів Державна стратегія регіонального розвитку, враховуючи необхідність перегляду та уточнення сутності державної політики регіонального розвитку та європейських тенденцій.

Виклики останніх років вимагають *прямого адресування програмних документів на вирішення системних проблем макрорегіонів*, які є значущими для розвитку країни загалом.

По-перше, має бути визначено шляхи реалізації позитивного потенціалу Угоди про асоціацію для розвитку регіонів. Ідеться про підтримку виходу українських експортерів на ринки країн-членів ЄС, розвиток різних форм транскордонного співробітництва, у т. ч. – єврорегіонів, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, активізацію діяльності щодо вступу до числа учасників європейських регіональних асоціацій тощо. На першому етапі це має позитивно вплинути на західні регіони, з подальшим поширенням ефекту на всю країну.

По-друге, має бути визначено стратегію функціонального переформатування Півдня України для подолання ризиків його репресивності – досягти синергії міжрегіональної співпраці у розвитку морегосподарського та туристично-рекреаційного комплексів, об'єктів альтернативної енергетики, вирішенні екологічних проблем тощо.

По-третє, має бути визначено стратегію переформатування структури територіального простору Донецької та Луганської областей, формування нових центрів регіонального розвитку та переходу до інклюзивної моделі розвитку. У ширшому часовому вимірі необхідною є розробка Стратегії структурної адаптації старопромислових регіонів України, орієнтованої не лише на ці дві області.

Реалізація євроінтеграційних орієнтирів України та імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС спонукає також до повнішого *врахування складових європейської Політики зближення (Cohesion Policy)*, для чого необхідно:

– визначити пріоритетні напрями, на яких буде зосереджено пряме фінансування регіональних проектів розвитку, причому йдеться не про галузевий, а про *функціональний* вимір пріоритетів (європейською

політикою визначено чотири пріоритети: інновації та дослідження, цифровий порядок денний, підтримка малого і середнього бізнесу, низьковуглецева економіка);

- визначити комплекс передумов, які необхідно забезпечити для досягнення максимальної ефективності фінансування регіональних проектів розвитку («супутні» реформи: у Стратегії ЄС серед таких передбачено визначення потенціалу та сильних сторін регіону в межах «smart-спеціалізації», створення сприятливого бізнес-клімату, транспортні стратегії, поліпшення системи державних закупівель, забезпечення сумісності з екологічним законодавством тощо);
- скоординувати в межах єдиних регіональних стратегій розвитку виділення фінансових ресурсів кількома розпорядниками (наприклад, коштів ДФРР, на інфраструктурне будівництво від Мінінфраструктури чи підпорядкованих йому державних компаній тощо);
- спростити процедури надання заявок, отримання та звітності за коштами, що спрямовуються на регіональні проекти розвитку, без зниження ефективності контролю завдяки впровадженню складових електронного врядування;
- сприяти залученню місцевими громадами коштів європейських та інших міжнародних фондів шляхом підтримки розробки громадами відповідних проектів і залучення громад до фінансових механізмів реалізації проектів, які здійснюються на загальнонаціональному рівні.

Висновки. Отже, вирішення гострих та актуальних проблем, що постають у сфері регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі, потребує імплементації нової парадигми політики регіонального розвитку, побудованої на європейських засадах інклюзивності. Результатом застосування такої політики має стати формування регіонального економічного середовища, «дружнього до розвитку», що спиратиметься на інституційну довершеність регіональних громад, наявність адекватного інструментарію залучення фінансових ресурсів на місцевому та національному рівнях, адаптацію нормативно-правової бази, що регулює регіональний розвиток, до європейських норм і вітчизняних специфічних викликів. Розробка відповідних інституційних і методологічних засад для функціонування такого інструментарію є важливим завданням для вітчизняної економічної науки.

Список використаних джерел

1. Мезенцев К. В., Підгрушний Г. П., Мезенцева Н. І. *Регіональний розвиток в Україні: суспільно-просторова нерівність і поляризація*: монографія. К.: Прінт Сервіс, 2014. 132 с.
2. Клиновий Д. В., Пєпа Т. В. *Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка України*: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 728 с.
3. Гуменюк А. М. *Безпека структурно-інституціональної трансформації економіки регіону: теоретичні основи та прикладні аспекти*: монографія. К.: НІСД, 2014. 466 с.
4. Варналії З. С. (ред.). *Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети*: монографія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
5. Біла С. О. (ред.), Шевченко О. В., Жук В. І., Кушнір М. О. та ін. *Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку*: аналіт. доп. К.: НІСД, 2011. 104 с.
6. Біла С. О. (ред.), Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Жук В. І. та ін. *Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні*: аналіт. доп. К.: НІСД, 2011. 80 с.
7. Біла С. О., Шевченко О. В., Кушнір М. О., Жук В. І. та ін. *Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи*. К.: НІСД, 2012. 96 с.
8. Савельєв Є. В. «Новий регіоналізм» і розвиток теоретичних аспектів кластероутворення. *Вісник економічної науки України*. 2013. № 2. С. 142-144.
9. Ткачук А. Ф. Регіональна політика – два кроки шляху (грудневі тези). *Стратегія розвитку*. 2017. № 1. С. 11-16. URL: <http://www.csi.org.ua/regionalna-polityka-dva-roky-shlyahu-grudnevi-tezy>
10. *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. Paris: OECD Publishing, 2016.

11. *European Regional Policy, an aspiration for countries outside the EU? Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience.* Luxembourg: EU-EC, 2009. 16 p. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_en.pdf
12. Гриценко А., Песоцька С. Формування інформаційно-мережевої економіки. *Економічна теорія*. 2013. № 1. С. 5-19.
13. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020. Part II: Policy fiches. *European Commission: website*. 2011. URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf
14. Cohesion Policy 2014-2020: Investing in Growth and Jobs. *European Commission: website*. 2014. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_en.pdf
15. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* A/RES/70/1/-UN. N. Y.: UN, 2015. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
16. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development.* N. Y.: UN, 2015. URL: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
17. Diez M. A. Evaluating New Regional Policies: Reviewing the Theory and Practice. *Evaluation*. 2002. 8(3). Pp. 285-305.
18. Біла С. О., Бабєць І. Г., Валюшко І. В. та ін. *Міжрегіональне співробітництво у системі нової регіональної політики України: аналітична доповідь*. К.: НІСД, 2011. 32 с.

References

1. Mezentsev, K. V., Pidhrushnyy, H. P., & Mezentseva, N. I. (2014). *Rehional'nyy rozvytok v Ukraini: suspil'no-prostorova nerivnist' i polyaryzatsiya [Regional development in Ukraine: socio-spatial inequality and polarization]*. Kyiv: DP Print Servis. [in Ukrainian].
2. Klynovyy, D. V., & Pepa, T. V. (2006). *Rozmishchennya produktyvnykh syl i rehional'na ekonomika Ukrainy [Allocation of productive forces and regional economy in Ukraine]*. Kyiv: Center for Educational Literature. [in Ukrainian].
3. Humenyuk, A. M. (2014). *Bezpeka strukturno-instytutsional'noyi transformatsiyi ekonomiky rehionu: teoretychni osnovy ta prykladni aspekty [Security of structural and institutional transformation of the economy of a region: theoretical basis and applied aspects]*. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].
4. Varnaliy, Z. S. (Ed.). (2007). *Derzhavna rehional'na polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni prioryty [Government regional policy of Ukraine: peculiarities and strategic priorities]*. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].
5. Bila, S. O. (Ed.), Shevchenko, O. V., Zhuk, V. I., & Kushnir, M. O., et al. (2011). *Rehiony Ukrainy u pislyakryzovyy period: ryzyky ta perspektyvy rozvytku [Regions of Ukraine in post-crisis period: risks and perspective of development]*. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].
6. Bila, S. O. (Ed.), Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., & Zhuk, V. I., et al. (2011). *Innovatsiyni pidkhody do rehional'noho rozvytku v Ukraini [Innovative approaches to the regional development in Ukraine]*: Analytical report. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].
7. Bila, S. O., Shevchenko, O. V., Kushnir, M. O., & Zhuk, V. I., et al. (2012). *Reformuvannya derzhavnoho upravlinnya rehional'nyh rozvytkom: stan, problemy, perspektyvy [Reform of public administration of regional development: current situation, problems, perspective]*. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].
8. Savelyev, Ye. V. (2013). «Novyy rehionalizm» i rozvytok teoretychnykh aspektiv klasteroutvorennia [«New regionalism» and the development of theoretical aspects of clusters' formation]. *Visnyk ekonomichnoyi nauky Ukrainy – Bulletin of Economic Sciences of Ukraine*, 2, 142-144. [in Ukrainian].
9. Tkachuk, A. F. (2017). *Rehional'na polityka – dva kroky shlyakhu (hrudnevi tezy) [Regional policy – two steps of the way (December thesis)]*. *Stratehiya rozvytku – Development Strategy*, 1, 11-16. Retrieved from <http://www.csi.org.ua/regionalna-polityka-dva-roky-shlyahu-grudnevi-tezy/> [in Ukrainian].
10. *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies* (2016). Paris: OECD Publishing.
11. *European Regional Policy, an aspiration for countries outside the EU? Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience* (2009). Luxembourg: EU-EC. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_en.pdf
12. Hrytsenko, A., & Pesotska, Ye. (2013). *Formuvannya informatsiyno-merezhevoyi ekonomiky [Formation of informational and network economy]*. *Ekonomichna teoriya – Economic Theory*, 1, 5-19. [in Ukrainian].
13. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020. Part II: Policy fiches (2011). *European Commission: website*. Retrieved from http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf

14. Cohesion Policy 2014-2020: Investing in Growth and Jobs (2011). *European Commission*: website. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_en.pdf
15. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015). A/RES/70/1/-UN. N. Y.: UN. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
16. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (2015). N. Y.: UN. Retrieved from http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
17. Diez, M. A. (2002). Evaluating new regional policies: reviewing the theory and practice. *Evaluation*, 8(3), 285-305.
18. Bila, S. O., Babets, I. H., & Valyushko, I. V. (2011). Mizhrehional'ne spivrobotnytstvo u systemi novoyi rehional'noyi polityky Ukrainy [Interregional co-operation in the system of the new regional policy of Ukraine]: Analytical report. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].

Zhalilo Ya. A. Problems of inclusive development of regions of Ukraine in the conditions of European integration.

In the article the main factors modifying approaches to the regional development in modern economies and directions of this modification have been determined. The necessity to shift from paternalistic model of regional policy to the creation of "development-friendly" environment in the region, favorable for the inflow and efficient engagement of resources, appropriate for the modern post-industrial economic models is emphasized. The favorability of regional institutional environment creates the opportunities for optimal engagement of resources of the territory, underpinning the appropriate quality of life of the population of the region and paves the way for inclusive development. Conclusions about the increase of efficiency of local communities, and at this basis – the interest of the latter in strategic consistency of the development of regional economic and legal complexes have been made. The actual challenges for the policy of regional development in Ukraine, caused by the modification of the object of this policy due to the adaptational reactions of the national economy to the complex crisis challenges, influencing directly the structural shifts in the economies of the regions, have been shown. The conclusions over the fact that systemic genesis of the problems of regional development peculiar to Ukraine makes any attempts to solve these problems with the point measures of Government policy ineffective are made. Instead, the main weight in the realization of the strategic tasks of regional development should be put on the creation of the conditions, ensuring resources' flows structuring at the national level in the way promoting the application optimization of regional development potentials. The main features of "development-friendly" regional economic system have been distinguished. The fact that in order to create the development-friendly environment the measures undertaken at the regional level should be supplemented at the national level with the complementary structural reforms, which simplify the engagement of regional development potential and increase its inclusiveness, has been shown. The list of main reforms has been suggested for Ukraine. The dependence of local communities' capacity to take advantage of the positive potential of systemic reforms on its institutional shape has been grounded. The institutional preconditions of local communities' effectiveness in the creation and realization of the strategies of regions' development have been discovered as follows: effectiveness of governance, inclusiveness of community development, regional identity perception. The recommendations concerning the modern methodology of regional development regulation and stimulation in Ukraine have been formulated. In particular, the criteria of economic agents' support based on positive externalities for spatial development, have been suggested. The necessity to delegate to special financial institutions the authority to manage the centralized resources of regional development and projects selection for financing has been argued. The priorities of program-based solutions in regional development have been determined for main problem macroregions of Ukraine. The directions of improvements in legislation for regional development policy, adapted to European norms and practice, in particular – Ukraine – EU Association Agreement implementation and European Cohesion policy, have been recommended.

Keywords: regional development, regional policy, inclusive development, spatial development, sustainable development, State Fund for Regional Development.

Жаліло Ярослав Анатолійович, доктор економічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» (e-mail: zhalilo@ief.org.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8825-2880>).

Zhalilo Yaroslav Anatoliyovych, Dr. Sci. (Econ), Senior Researcher, Leading Researcher of Institute for Economics and Forecasting of the National Academy of Science of Ukraine.

Надійшло 04.06.2018 р.