

УДК 332.021:[339.923:061.1EU]
JEL F42, O18, O52, R58

С. А. Давимука, В. С. Куйбіда, Л. І. Федулова

Тенденції розвитку нової регіональної політики країн-членів Європейського Союзу

Розкрито сутність сучасної ролі регіонів у контексті регіональної політики та визначено концептуальні засади нової регіональної політики країн-членів Європейського Союзу (ЄС). Акцентовано увагу на зростаючій ролі в процесі управління регіональним розвитком локальних акторів і децентралізації публічної влади. Обґрунтовано положення про важливість функцій центрального уряду і національних інститутів, які виконуються у межах багаторівневого управління. Виявлено й охарактеризовано тенденції формування та реалізації нової регіональної політики ЄС. На основі аналізу європейського досвіду визначено уроки для державної регіональної політики України. Розроблено адресні пропозиції органам державної влади щодо формування та реалізації стратегії регіонального розвитку в умовах децентралізації публічної влади та здійснення євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: регіони, нова регіональна політика, тенденції, децентралізація, стратегії регіонального розвитку.

Постановка проблеми. У 2018 р. відбулась особлива подія для регіональної політики ЄС – виповнилося 30 років з моменту виходу першого регламенту, що стосується цієї сфери діяльності. Ретроспектива показує, що за цей період як її теоретична парадигма, так і практична модель, суттєво змінювалися під впливом трендів глобалізації та регіоналізації. Водночас повільні трансформаційні зміни у соціально-економічному розвитку регіонів України у контексті реалізації політики децентралізації публічної влади вказують на низьку результативність як державної регіональної політики загалом, так і регіональних політик територій у колишніх їх формах, й активізують дискусії та пошук ефективніших і адекватніших підходів до управління просторовим розвитком у контексті реалізації курсу на євроінтеграцію, враховуючи досвід ЄС.

Аналіз останніх досліджень. Питання формування та реалізації регіональної політики, зокрема і регіональної політики ЄС, постійно перебуває в центрі уваги вчених. Насамперед слід зазначити системні дослідження науковців Інституту регіональних досліджень НАНУ у контексті розвитку школи регіоналістики [1-3 та інші], науково-практичні розробки інших українських авторів [4-6]. Заслужують на увагу експертне дослідження щодо можливостей застосування принципів європейської регіональної політики для країн, що не входять до ЄС [7], і теоретико-методологічні дослідження зарубіжних авторів щодо особливостей еволюції регіональної політики [8-9], аналіз інформаційних повідомлень та оглядів сайтів ЄС [10-12]. Однак останніми роками в науковому і практичному обігу все більш помітним стає термін «нова регіональна політика» стосовно розвитку ЄС, що вимагає детального дослідження.

Метою статті є розкриття сутності сучасної ролі регіонів у контексті регіональної політики та виявлення й обґрунтування тенденцій практичної реалізації парадигми нової регіональної політики ЄС з подальшим розробленням пропозицій для їх врахування у стратегічному управлінні територіальним розвитком в Україні.

Основні результати дослідження. На початку XXI ст. позбавилися процеси політичної децентралізації і регіоналізації в Європі, що суттєво підвищили

роль регіонів, яким сьогодні належить значний внесок у розвиток європейської інтеграції і загальноєвропейської співпраці. Вважається, що у наднаціональній регіональній політиці ЄС з 2014 р. формально розпочався новий її етап, пов'язаний з прийняттям чергового фінансового плану 2014-2020 рр.

Загалом, як показують дослідження, саме поняття «регіональна політика» ЄС в політичному та науковому контексті – це інваріантне уявлення на основі відповідно обраних критеріїв і наслідків аналізу еволюції розвитку політичних процесів. Така політика здійснюється на усіх рівнях європейського управління і політики – від місцевого і регіонального рівня до державного і рівня ЄС. Водночас на кожному рівні існують власні інструменти і механізми її реалізації. Так, на наднаціональному рівні регіональна політика ЄС вважається тематично упорядкованим та як таким, що приймається на основі централізованих рішень, комплексом заходів, спрямованих на усунення дисбалансу через правові та фінансові інструменти економічного і соціального розвитку регіонів ЄС разом зі збереженням економічної і соціальної цілісності.

Слід зазначити, що у межах методологічних засад щодо регіональної політики і політики згуртованості ЄС під регіоном розуміють державне територіальне утворення рівня, що безпосередньо передує рівню держави і яке володіє відповідними політичними повноваженнями. Наприклад, у Німеччині – це федеральні землі, в Іспанії і Італії – автономні області, у Франції – регіони.

Визнаним фактом є те, що європейські регіони не є однорідними, але водночас усі вони мають такі ознаки: визнання в конституції або в законі; власна політична ідентичність; інституційна організація (представницький і виконавчий орган); демократичні вибори (загальні, вільні, рівні, таємні); розмежування повноважень на основі принципу субсидіарності; власні фінансові ресурси; участь у міжнародних відносинах; регіон – активний суб'єкт політики ЄС.

Процес децентралізації публічної влади в державах Європи, попри внутрішні і зовнішні загрози, і сьогодні продовжує еволюціонувати. Завдяки цьому європейські регіони наділяються все більшими повноваженнями, до того ж сценарій розвитку подій у кожній державі свій. З одного боку, вони стають більш самостійними, усе ефективніше вирішують проблеми, з якими стикаються, розвивають економіку і зменшують соціальну напруженість, а з іншого, виникає ризик існування держави загалом як повноцінного суб'єкта міжнародних відносин [13].

У глобальному контексті розвитку посилюється значущість локальних особливостей, матеріальних і нематеріальних активів окремих територій, що активізувало останніми роками дискусії і обумовило пошук ефективніших та адекватніших підходів до управління просторовим розвитком. Одним з результатів цього процесу стало поступове концептуальне оформлення нової парадигми регіонального розвитку і зростання, яка отримала назву «політики, що спирається на можливості місць» («place-based policy»). Місцеві і національні уряди відходять від традиційних підходів, що акцентують увагу на забезпеченні масштабної інфраструктури, залученні інвесторів і трансфертних виплатах, призначених в основному для компенсації наслідків промислової реструктуризації і слабого зростання. Отже, політика, що спирається на можливості місць, може бути визначена як: (а) довгострокова стратегія розвитку, метою якої є зниження стійкої неефективності (недостатнє використання усього потенціалу) і нерівності (питома вага людей нижче певного рівня добробуту) в конкретних місцях; (б) прагне досягти цього шляхом створення комплектів (пакетів) інтегрованих, орієнтованих на конкретні місця суспільних благ і послуг, розроблених і здійснюваних шляхом виявлення і узагальнення локальних переваг і знань через політичні інститути участі і встановлення

зв'язків з іншими місцями; (в) спирається на «сприяння ззовні в рамках системи багаторівневого управління, досягнення результатів, обумовлених як цілями, так і інститутами, шляхом передачі повноважень від вищих до нижчих рівнів управління» [14].

Отже, регіональна політика розглядається як спосіб вирішення проблеми «постійного недовикористання потенціалу розвитку і зменшення стійкої соціальної ізоляції» [14]. Важливість локальних ресурсів, що в сумі створюють ефективний потенціал регіонального розвитку, пояснюється такими положеннями [15]: (1) знання, необхідні для повного використання потенціалу територій і проектування відповідних для цього стратегій, інвестицій та інститутів, не завжди доступні і «повинні кожного разу вироблятися заново в процесі комунікаційних взаємодій локальних і зовнішніх акторів». Кращими експертами завжди є регіональні актори, які і мають визначати пріоритети їх розвитку; (2) опора на локальні цінності і «відчуття співтовариства» значно збільшує вірогідність досягнення необхідних результатів і, відповідно, сприяє успіху регіональної політики, що значною мірою визначається зацікавленістю локальних і регіональних акторів. Локальні цінності та ідентичність є важливим елементом соціального капіталу, що сприяє створенню консенсусу і довіри, мобілізації зусиль і, що важливо, «локальній готовності не лише брати участь, але й «платити» за розвиток».

Однак, акцентуючи увагу на зростаючій ролі в процесі управління регіональним розвитком локальних акторів і децентралізації публічної влади, новий підхід зовсім не заперечує того важливого місця, яке відводиться у межах багаторівневого управління центральному уряду і національним інститутам. Зосереджуючись на виконанні функцій загального керівництва, допомоги і моніторингу, центральні органи влади набувають можливості узагальнення і зіставлення досвіду та сприяння на цій основі процесу інституційного забезпечення. Відповідальність за розроблення і реалізацію політики розподіляється між різними рівнями уряду і підтримується як договірними відносинами, так і довірою. Орган, що регулює екзогенне втручання, встановлює пріоритети, правила і загальні цілі для використання наданого фінансування, залишаючи його на нижчих рівнях уряду для реалізації цих принципів відповідно до контексту «на свій розсуд». З одного боку, це створює необхідні обмеження під час розроблення політики регіонального розвитку можливого домінування корисливих локальних і регіональних інтересів, а з іншого, – забезпечує можливість проектування і реалізації стійких довготривалих стратегій регіонального зростання [16].

У контексті вище зазначеного слід виокремити такі принципи нової регіональної політики: (а) можливості для зростання існують на всій території, у всіх типах регіонів; (б) орієнтація на заохочення ендегенних активів як джерела і основи регіонального розвитку, а не на екзогенні інвестиції і трансферти; (в) перевага виявленню і використанню можливостей для зростання, а не для нейтралізації наслідків занепаду; (г) оцінювання можливостей для зростання, що існують по всій території і у всіх типах регіонів, і явний акцент на зміцнення регіональної конкурентоспроможності; (д) необхідність розроблення довгострокових стратегій, спрямованих на інтегроване локальне середовище; (е) опора на підхід «від низу до верху» і погоджене багаторівневе управління з активнішою роллю локальних і регіональних акторів, включаючи бізнес та інших учасників соціального партнерства; (ж) особлива увага таким «м'яким» чинникам розвитку, як компетенції, інноваційна спрямованість бізнесу і державного сектору, міжфірмові мережеві взаємодії; (з) нове розуміння і підходи до виміру економічного зростання з акцентом на якості людського капіталу і ширших соціальних та екологічних наслідках.

На основі вище зазначених принципів під час дослідження нами були визначені такі тенденції розвитку нової регіональної політики ЄС.

По-перше, це послідовність політики дотримання встановлених європейських цінностей. Ще з початку 2000-х років формування нової регіональної політики відбувалося в умовах, коли зовнішня політика ЄС характеризувалася експортом ліберальних цінностей та інститутів. З прийняттям у 2016 р. нового документу – «Глобальної стратегії Європейського Союзу» (European Union Global Strategy) – ЄС підтвердив ліберальній зовнішньополітичний курс на експорт демократичних цінностей, прихильність до загальнолюдських цінностей та інтересів, таких як мир і безпека, процвітання, демократія, заснований на праві міжнародний порядок, і на використанні «нормативної сили» та переконань для досягнення цілей [17]. Водночас у документі були заявлені й такі принципи зовнішньої політики ЄС, як «стійкість» (resilience), «ефективна різносторонність», «комплексний підхід», «принциповий прагматизм». Зокрема, у «Глобальній стратегії» наголошується: «Ми живемо за часів екзистенціальної кризи, як усередині ЄС, так і за його межами. Наш союз є під загрозою. Наш європейський проект, який приніс безпрецедентний мир, процвітання і демократію, піддається сумніву» [17]. Під сумнів поставлені «ліберальний світ» і західний інтервенціонізм [18]. У документі «Стратегічний підхід до стійкості в зовнішній політиці ЄС» наголошується, що ЄС продовжуватиме підтримувати зусилля місцевих органів влади, орієнтовані на створення стійких демократичних держав, підзвітних і транспарентних інститутів, реформування сектору безпеки, зміцнення верховенства закону, всебічне зростання і зайнятість на широкій основі, ухвалення рішень на основі суспільної участі і особистий доступ до інформації. Особлива увага буде приділена залученню місцевих органів влади, співтовариств і зацікавлених сторін громадянського суспільства [19].

По-друге, сьогодні цілі політики регіонів і міст ЄС пов'язані із стимулюванням економічного зростання і підвищенням якості життя на основі стратегічних інвестицій. Фінансування регіональної політики ЄС фокусується на чотирьох пріоритетних напрямках: 1) дослідження та інновації; 2) інформаційні і комунікаційні технології; 3) підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств; 4) перехід до низьковуглецевої економіки. Регіональна політика здійснюється по лінії Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) і Фонду об'єднання. Національні і регіональні влади у співпраці з Європейською комісією несуть відповідальність за управління фінансовими коштами. Так, наприклад, реалізуючи політику згуртованості в перспективі до 2020 р., Іспанія управлятиме 22 оперативними програмами при фінансуванні з ЄФРР – поодиночі для кожного з 19 регіонів плюс три національні програми – і 23 оперативними програмами при фінансуванні з Європейського соціального фонду (ЄСФ) – поодиночі для кожного з 19 регіонів плюс чотири національні програми. Всього буде інвестовано 28,6 млрд євро, з них 2 млрд буде направлено на менш розвинений регіон (Естремадура), 13,4 млрд євро – для перехідних регіонів (Андалусія, Мелілья, Мурсія, Канарські острови) і 11 млрд – для розвиненіших регіонів (Араго, Валенсія, Галісія, Мадрид, Наварра і ін.) [20].

Узгодження і обговорення основних позицій з головними стейкхолдерами на місцях, аналіз інституційних альтернатив і стимул-реакцій для залучених суб'єктів, формування систем компенсацій сторонам, що програють, – невід'ємні елементи розроблення регіональної політики в розвинених і в деяких середньорозвинених державах ЄС. У більшості випадків ці процедури формалізовані у межах некомерційних організацій і недержавних асоціацій, а також інших структур громадянського суспільства. Наявність цих механізмів пояснюється неповнотою інформації, якою володіє центр, нездійсненністю ефективного контролю над усіма діями різних груп і гравців

на місцях, можливостями блокування заходів економічної політики групами спеціальних інтересів.

По-третє, це структурні зміни у формуванні європейського бюджету. Проблема «європейського бюджету», яка проявляється в спробах ввести в ЄС новий розподіл допомоги його державам-членам, стала весною 2018 р. головним порядком денним для глав держав Центральної і Східної Європи (ЦСЕ). Новий проект, запропонований Європейською Комісією (ЄК) щодо багаторічної фінансової структури (МФС/MFf) 2021-2027 рр., пропорційно скорочує кошти для фінансування Загальної аграрної політики (CAP) і Політики згуртованості. Більшою мірою, враховуючи вихід Великобританії з ЄС, він спрямований на фінансування «нових» політичних пріоритетів (інновації, безпека, міграція). Окрім цього, ЄК запропонувала створити механізм, який би пов'язував фінансування з дотриманням демократичних цінностей і верховенства права в державах-членах. У липні 2018 р. Європейський парламент схвалив спрощення правил видачі бюджетних коштів ЄС на фінансування регіональних програм на період 2021-2027 рр. Мета такого підходу – полегшити життя місцевим органам влади і тим, хто отримує кошти, особливо малим і середнім підприємствам. Зокрема, від них більше не вимагається виконання умови співфінансування. Нові правила дають можливість вже сьогодні, не чекаючи нового програмного періоду, з'єднати структурні фонди Євросоюзу з Європейським фондом стратегічних інвестицій. Консенсус, досягнутий інститутами Євросоюзу щодо питання про спрощення бюджетних процедур свідчить, по-перше, про початок нового етапу в боротьбі з шахрайством і корупцією в Євросоюзі; по-друге, про впровадження в бюджетну і регіональну політику ще одного принципу «єдиного аудиту». Європейська Комісія віднині може покладатися на оцінки, що проводяться її міжнародними і національними фінансовими партнерами, і фактично знімає з себе відповідальність за ухвалення багатьох рішень, що мають фінансові наслідки.

Окрім закріплення минулих зусиль, бюджет також передбачає підтримку нових ініціатив: 103 млн євро на Європейський корпус солідарності, що надає молоді можливість стати волонтером або працівником проектів у рідній державі або за кордоном; 11 млн євро на створення Європейської служби працевлаштування, яка гарантує справедливу мобільність праці на внутрішньому ринку і спростить співпрацю між національними службами; 40 млн євро на розширення Програми підтримки структурних реформ з акцентом на проведення структурних реформ у державах-членах ЄС; 245 млн євро на створення Програми розвитку європейської оборонної промисловості для підтримки оборонної промисловості Європи і руху у напрямі до Європейського оборонного фонду; 150 млн євро на зміцнення сил реагування на землетруси, пожежі та інші катастрофи в Європі за допомогою резерву потенціалу цивільного захисту на рівні ЄС, зокрема на устаткування і групи rescEU; 5 млн євро призначені для створення нової Європейської прокуратури для притягнення до відповідальності за міждержавні злочини, включаючи шахрайство, відмивання грошей і корупцію. Будуть прийняті подальші кроки для захисту фізичних і юридичних осіб від кібератак.

По-четверте, прояв інноваційного імперативу регіонального розвитку ЄС. Фокусування на інноваційному чиннику у всіх сферах політичного, господарського і соціального життя є визначальним фактором удосконалення європейської економічної і соціальної системи, індустріальної модернізації і формування гармонійної, інклюзивної моделі Європейського Союзу. В умовах чергового етапу змін природи науково-технологічного розвитку (стрімке посилення впровадження результатів четвертої промислової революції) відкриваються нові можливості для економічного зростання і зайнятості, що викликає

необхідність створювати умови для їхнього використання, враховуючи нові виклики і ризики. У політичних документах особлива увага акцентується на важливості дотримання справедливого розподілу вигод від використання досягнень науково-технологічного прогресу (НТП) усередині європейського суспільства, що слугує умовою для перетворення Європи в інноваційного лідера глобального масштабу.

В основі політики згуртованості як регіонального, так і локального рівня, лежить системний підхід до стимулювання створення і поширення інновацій. Ініціативи, розроблені на основі концепцій управління у сфері науки, технологій та інновацій (НТИ), спрямовані на стимулювання попиту і розвиток ланцюжків постачань для розширення потенціалу територій до впровадження нових технологій. Це політика розподіленого економічного зростання і розширення доступу регіонів до глобальних інновацій. Серед завдань на найближчу перспективу: у короткі терміни адаптувати чергову довгострокову фінансову програму до потреб інноваційного фінансування, використовуючи різні бюджетні інструменти, щоб забезпечити в майбутньому його пріоритетність; здійснити необхідні кроки для досягнення державами-членами Євросоюзу обсягів фінансування наукових досліджень і інновацій у розмірі 3% від ВВП; збільшити інвестиції в наукові дослідження та інновації і активізувати ініціативи ЄС, зокрема щодо нарощування ризикового фінансування, для залучення в інноваційну сферу приватних інвестицій і довгострокового капіталу; формувати комунітарну і національні нормативні інституційні інфраструктури, що відповідають вимогам завтрашнього дня, із застосуванням інноваційних принципів; відводити пріоритетне значення всебічному оцінюванню інноваційного чинника під час розгляду політичних і законодавчих питань, а також розроблення і здійснення заходів за його підсумками; особливу увагу звертати на спрямованість директив Єврокомісії на підвищення ефективності процесів реструктуризації, банкрутства і усунення вузьких місць інноваційного розвитку; здійснювати подальше спрощення правил державної підтримки для полегшення гармонійної взаємодії різних фондів; удосконалювати роботу Європейської інноваційної ради для виявлення пріоритетних «підривних» («підривні інновації» – disruptive innovation – інновації, що змінюють співвідношення цінностей на ринку) напрямів інноваційного розвитку, зосереджуючи увагу на високо ризикових інноваціях, що швидко розвиваються й володіють великим потенціалом формування нових ринків; використовувати можливості Європейського структурного і інвестиційного фондів для інноваційного оновлення з акцентом на посилення і оптимізацію стратегій його міжрегіональної спрямованості; налагодити синергетичну взаємодію між європейською рамковою програмою «Горизонт», Європейським інвестиційним фондом, Європейським соціальним фондом, програмою «Erasmus» та іншими програмами й інститутами; сприяти модернізації університетів і державних науково-дослідних організацій, підтримуючи ініціативу «Відкрита наука».

Європейська Комісія прийняла рішення про відновлення ініціативи «Stairway to Excellence», у межах якої регіонам, що відстають з точки зору інноваційного розвитку, надається спеціалізована технічна підтримка і консультації експертів. Ініціатива допоможе регіонам розробити й удосконалити свої стратегії «розумної спеціалізації», тобто регіональні інноваційні стратегії, які допомагають виявити ті сфери, у яких у регіонів є конкурентні переваги. Рішення про продовження ініціативи було прийняте напередодні прийняття бюджету ЄС на період 2021-2027 рр. і має допомогти у визначенні необхідних ресурсів для фінансування інноваційних проектів і створення інноваційних кластерів.

По-п'яте, регіональні стратегічні програми стали одним з важливих інструментів державної політики, відображаючи зсув акцентів у напрямі ендogenous розвитку і створення такого бізнес-середовища, що започатковане на регіональному потенціалі і регіональних можливостях і спрямоване на підтримку інноваційних ініціатив на основі стратегічного підходу і принципах сталого розвитку. Багаторівневий підхід підвищив результативність програм, враховуючи освоєння виділених коштів. Визнання взаємної залежності галузевої політики і дії на регіони сприяли розширенню співпраці у межах міжгалузевої політики. Більшість держав ЄС реалізують свою регіональну політику, враховуючи як справедливість (регіональний баланс), так і ефективність (зростання і конкурентоспроможність). У деяких державах (Німеччина, Іспанія і Італія) зобов'язання підтримувати територіальний баланс закріплене в Конституції. Приклади компонентів справедливості в регіональній політиці включають територіальну єдність у Франції, акцент на регіональному балансі у Фінляндії і рівні умови життя в Норвегії.

Сьогодні регіони все частіше є самостійними учасниками міжнародних відносин і, таким чином, стають ініціаторами інтеграційних процесів. На загальноєвропейському інтеграційному просторі сформувалося поняття «Європа регіонів», яке означає передусім зростання ролі і значення регіонів усередині європейських держав. Нова парадигма регіональної політики передбачає радикальний перегляд системи управління регіональним розвитком. Замість домінуючого у межах традиційного підходу управління зверху вниз, вона успішно переходить до багаторівневого управління, що змінює не лише склад залучених у цей процес акторів, але й розподіл ролей між ними. Зокрема, діалог з питань регіональної політики є зразком для інших секторальних діалогів між ЄС і Китаєм [21]. Серед основних рішень, що увійшли до Спільної декларації за підсумками зустрічі: (1) підвищити статус семінару з регіональної політики до Форуму у межах основної програми саміту ЄС-Китай 2019 р. у Брюсселі; (2) запустити стартап-фонд і здійснювати спільні дослідження у сфері регіонального інноваційного розвитку; (3) розширити співпрацю міст і довести до стадії підписання п'ять нових спільних декларацій про співпрацю китайських і європейських міст: Куньмін і Гранада; Хайкоу і Ніцца; Яньтай і Рим; Лючжоу і Барнслі (Великобританія), Вейнан і Реджіо Емілія.

Усе вище зазначене дозволяє системно уявити горизонти і глибину дії нової регіональної політики ЄС та визначити й обґрунтувати уроки для України, які потрібно враховувати під час здійснення реформи місцевого самоврядування й формування новітньої моделі публічного управління на регіональному рівні.

1. Регіональна політика ЄС щодо України знаходить своє місце в Європейській політиці добросусідства. Тому стратегічним завданням української влади є посилення результативності процесів співпраці з Євросоюзом у контексті ефективної реалізації державної регіональної політики, враховуючи внутрішні та зовнішні виклики. У статті 446 Угоди про асоціацію [22] зазначається, що «сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій і на територіальному співробітництві, водночас створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними і місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства». Україні необхідно знати не лише нюанси та врахувати усі аспекти європейського досвіду у сфері регіональної політики, що вимагає взаємодії усіх гілок влади, наукового та експертного середовища.

2. Регіональна політика в Україні повинна мати свої особливості, обумовлені конкретними обставинами географічного положення, історичного розвитку, формування і розвитку господарського комплексу, структурою промислового сектору, традиціями і культурою. Тому категоричною є неможливість простого перенесення досвіду держав і територій ЄС у практику регіоналізації нашої держави. Однак досконале вивчення і розуміння закономірностей управління процесом регіональної політики в інших державах дозволяє глибше розуміти процеси, що відбуваються в Україні, зважаючи на специфіку розвитку регіонів. Зокрема, можна визнати доцільним поєднання державних регіональних програм з механізмами соціально орієнтованого ринку, обумовленими принципами децентралізації та самоврядності.

3. Ефективна нова регіональна політика для України необхідна як для максимального використання внутрішнього потенціалу регіонів, так і для відповіді на виклики сучасної економіки, заснованої на знаннях і цифрових технологіях. Водночас важливе значення має чітке законодавче визначення функцій, повноважень і відповідальності кожної з інституцій, що беруть участь у розробленні й реалізації державної регіональної політики та координації й узгодженості їх діяльності. До того ж мають бути вироблені конкретні політичні принципи, необхідні для досягнення поставлених цілей у сфері регіональної політики, серед яких, зокрема, наявність узгодженої нормативно-правової бази, обов'язкове запровадження структурних реформ, розвиток економічної структури регіону виключно на принципах ринкової економіки, децентралізації та інтеграції, запровадження механізмів регіональної політики на всій території, а не в окремих галузях чи місцевості.

4. У період посилення ролі місцевого самоврядування нагальним вбачається вироблення та впровадження механізму дії інститутів на місцевому та регіональному рівнях, особливо інструментів і процедур їх контролю. В інституційному контексті має бути створена критична маса різних комітетів, мереж, платформ, директив, стратегій регіонального розвитку, що гарантує безперервну співпрацю на всіх рівнях і встановлення тісного взаємозв'язку між державними інститутами і приватними та суспільними акторами, що сповідують однакові цінності і мають схожі погляди на проблему (насамперед формування регіональних інноваційних екосистем).

Засвоєння цих та інших уроків органами влади усіх рівнів дозволить виробити модель нової регіональної політики для успішного завершення реформи місцевого самоврядування як складової модернізаційної програми для України загалом. Конкретно для цього потрібно: органам державної влади, що відповідають за розроблення стратегічних документів розвитку України, разом з науковим та експертним середовищем розробити Концепцію нової регіональної політики, враховуючи досвід ЄС і результати і перспективні завдання реалізації реформи децентралізації та виконання умов інтеграції. Водночас нова регіональна політика має характеризуватися такими ознаками: (1) наявність усвідомленого і сформульованого бачення цілей регіонального розвитку держави (у вигляді загальних цілей, стратегічних планів); (2) наявність органів влади, що несуть відповідальність за зміну пропорцій територіального розвитку; (3) наявність спеціальних інструментів, спрямованих на розвиток територій; (4) ступінь децентралізації повноважень, від якого залежать особливості здійснення регіональної політики, тобто характер участі регіональних органів влади (влади на місцях) у розробленні і реалізації такої політики.

Органу законодавчої влади (ВРУ) активізувати процес нормативно-правового забезпечення створення в Україні гнучкої та стійкої системи реалізації національних, регіональних і локальних інтересів шляхом: (1) завершення реформи територіальної організації публічної влади та законодавчого закріплення

нового адміністративно-територіального устрою держави; (2) визначення статусу регіонів, враховуючи регіональну політику ЄС; (3) формування органів регіонального самоврядування, враховуючи регіональну специфіку на основі головних принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи; (4) розроблення та впровадження механізмів (організаційно-економічного, інституційного, фінансового, інноваційного та ін.) та інструментів реалізації нової регіональної політики.

Кабінету Міністрів України під час реалізації пріоритетів діяльності на 2019 р. використовувати досвід регіональної політики держав ЄС, зокрема у напрямі: зниження рівня міграційної активності високоосвіченої молоді на рівні регіонів за рахунок вирівнювання співвідношення випускників навчальних закладів і робочих місць (створення системи, що дає великі можливості для працевлаштування); посилення економічного розвитку регіонів через реалізацію програм з розвитку інноваційних кластерів на основі принципів концепції «розумної спеціалізації»; налагодження системи інститутів центральної і регіональної влади, взаємодії регіонів на різних рівнях (як по вертикалі, так і по горизонталі), що разом з іншими інститутами буде сприяти забезпеченню балансу групових інтересів і дасть можливість виробляти ефективні рішення тощо.

Висновки. Регіональна політика ЄС на наднаціональному рівні полягає у створенні умов, які дозволять регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, отримати конкурентні переваги, а також збільшити свій внесок у розвиток національної економіки та посилення процесів зовнішньої інтеграції. Вироблення і реалізація регіональної політики розвинених держав залежить від типу державного устрою: для унітарних держав (Франція, Італія, Греція, Португалія) характерне виокремлення регіональної політики в напрямі діяльності центральних органів влади; у федеральних державах (Німеччина, Австрія, Бельгія) значними правами в реалізації регіональної політики володіють суб'єкти федерації, тобто у федеральній державі присутні два суб'єкти реалізації регіональної політики – федеральний центр і регіональні органи влади, тому ухвалення рішень вимагає додаткових узгоджень і компромісів, що ускладнює процес.

У науково-практичному контексті спостерігається наявність диференційованого підходу в різних державах до самого поняття «регіональна політика». Так, в одних державах регіональну політику розуміють дуже широко, (це фактично є синонімом державного регулювання територіального розвитку, що включає і міжбюджетні стосунки, і територіальне планування); в інших державах (Німеччина) до регіональної політики належить досить обмежений набір інструментів, тоді як міжбюджетні відносини і територіальне планування вважаються самостійними напрямками федеральної політики. У деяких державах взагалі не прийнято говорити про регіональну політику як таку (Люксембург, Ліхтенштейн).

Та все ж, як показують дослідження, моделі регіональної політики в різних державах-членах ЄС не дублюють одна одну; вибір тієї або іншої моделі значною мірою обумовлений історією територіально-політичного будівництва (територіальної консолідації) держави і конкретною політичною практикою та інституційним контекстом. Усі моделі мають ту або іншу міру асиметрії (особливі відносини з центром для різних регіонів), що передбачає гнучкість центрально-периферійних стосунків, обумовлену історичними, географічними, соціальними, економічними та культурними умовами.

Фундаментальні зміни і концептуальні зрушення в новій парадигмі регіональної політики в державах-членах ЄС полягають у: (1) першочерговій орієнтації на участь громадськості, що посилює стійку конкурентоспроможність

регіонів і дає свободу процесам зростання за рахунок кращого використання місцевих конкурентних переваг; (2) відходить від моделі короткострокових грантів, що розподіляються за рішенням того центрального державного органу, який відповідає за розвиток відсталих регіонів, і переходить до моделі довгострокового розвитку на принципах децентралізації, спрямованого на просування усіх регіонів, враховуючи інноваційний чинник зростання.

Під час формування і реалізації нової регіональної в умовах децентралізації публічної влади обов'язковим має бути застосування «м'яких» заходів регіональної політики: створення і підтримка регіональних інститутів розвитку, міжрегіонального партнерства, державно-приватних асоціацій, соціальних партнерств, політичних та економічних платформ. Такі форми підтримки дозволять більшою мірою залучати неформальні інститути і спиратися на них, і створювати таким чином умови для того, щоб регіональні групи різних інтересів були залучені в процес прийняття і виконання рішень (територіальна інклюзія). Саме на цьому напрямі планується здійснення подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Шульц С. Л. Школа регіоналістики М. І. Долішнього: ідейні витoki та сучасні здобутки. *Регіональна економіка*. 2016. № 2. С. 7-12.
2. Писаренко С. М. *Організаційно-економічний механізм формування та реалізації спільної регіональної політики Європейського Союзу*: монографія. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України. 2009. 152 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
3. Луцків О. М. Програмно-стратегічне забезпечення реалізації інноваційної політики ЄС. *Регіональна економіка*. 2017. № 2(84). С. 132-141.
4. Олійник В., Гончарова О. Теоретичні засади та практика моніторингу регіональної політики ЄС. *Міжнародна економічна політика*. 2014. № 2(21). С. 155-178.
5. Мельник А., Адамик В. Регіональна політика ЄС та України в умовах поглиблення суперечностей глобалізації. *Журнал європейської економіки*. 2013. Т. 12. № 1. С. 57-78.
6. Куриляк М. Ю. Еволюція концепції «Європи регіонів» у рамках регіональної політики ЄС. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 2(52). С. 60-67.
7. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС?. Застосування принципів та обмін досвідом. 2009. 16 с. *European Commission: Website*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf
8. Barca F. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A PlaceBased Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner. Commissioner for Regional Policy, 2009. 218 p.
9. Hildreth P., Bailey D. Place-Based Economic Development Strategy in England: Filling the Missing Space. *Local Economy*. 2014. № 29(4-5). Pp. 363-377.
10. *Committee of the Regions: Website*. 2018. URL: <http://www.cor.europa.eu>
11. *Regional Policy. European Commission: Website*. 2018. http://ec.europa.eu/regional_policy
12. *Assembly for European Regions: Website*. 2018. URL: <http://www.aer.eu>
13. Torre A. Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito. *Regionalismo, federalismo, devolution*. 2003.
14. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca. April, 2009. 29 p.
15. Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A. The Case for Regional Development Interventions: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. 2012. Vol. 52. No 1. Pp. 134-152.
16. Pugalis L., Gray N. New Regional Development Paradigm: An Exposition of Place-Based Modalities. *Australasian Journal of Regional Studies*. 2016. Vol. 22. No 1. Pp. 181-203.
17. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. *European Union External Action: Website*. 2018. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
18. Junkos A. E. Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn. *European Security: Website*. 2017. URL: <https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/02/ana-e-juncos-resilience-as-the-new-eu-foreign-policy-paradigm.pdf>
19. A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action. *European Union External Action: Website*. 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf

20. Cohesion Policy and Spain. *European Commission*: Website. 2018. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/spain_en.pdf
21. Commissioner Creţu in Beijing and Zhengzhou for the EU-China dialogue on regional and urban policy. *European Commission*: Website. 13.07.2018. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/07/13-07-2018-commissioner-cretu-in-beijing-andzhengzhou-for-the-eu-china-dialogue-on-regional-and-urban-policy
22. Угода про асоціацію України з ЄС. *Євроінтеграційний портал*: сайт. 25.09.2017. URL: <https://eu-ua.org/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu>

References

1. Shults, S. L. (2016). Shkola rehionalistyky M. I. Dolishnyoho: ideyni vytyky ta suchasni zdobutky [School of regionalistics of M. I. Dolishnyy: ideological origins and modern achievements]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2, 7-12. [in Ukrainian].
2. Pysarenko, S. M. (2009). Orhanizatsiyno-ekonomichnyy mekhanizm formuvannya ta realizatsiyi spil'noyi rehional'noyi polityky Yevropeys'koho Soyuzu [Organizational and Economic Mechanism for the Formation and Implementation of a Common Regional Policy of the European Union]. Lviv: Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
3. Lutskevych, O. M. (2017). Prohrammo-stratehichne zabezpechennya realizatsiyi innovatsiynoyi polityky YeS [Programmatic and strategic support for the implementation of EU innovation policy]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2(84), 132-141. [in Ukrainian].
4. Oliynyk, V., & Honcharova, O. (2014). Teoretychni zasady ta praktyka monitorynhu rehional'noyi polityky YeS [Theoretical foundations and practice of monitoring the regional policy of the EU]. *Mizhnarodna ekonomichna polityka – International Economic Policy*, 2(21), 155-178. [in Ukrainian].
5. Melnyk, A., & Adamyk, V. (2013). Rehional'na polityka YeS ta Ukrainy v umovakh pohlyblennya superechnostey hlobalizatsiyi [EU and Ukrainian regional policy in the context of deepening the contradictions of globalization.]. *Zhurnal Yevropeys'koyi ekonomiky – Journal of the European Economy*, 12(1). C. 57-78. [in Ukrainian].
6. Kurylyak, M. Yu. (2018). Evolyutsiya kontseptsiyi «Yevropy rehioniv» u ramkakh rehional'noyi polityky YeS [Evolution of the concept of «Europe of the Regions» within the framework of the EU regional policy]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Bulletin of Donbass*, 2(52), 60-67. [in Ukrainian].
7. Yevropeys'ka rehional'na polityka: natkhnennya dlya krayin, shcho ne vkhodyat' do YES?. Zastosuvannya pryntsyipiv ta obmin dosvidom [European Regional Policy: Inspiration for Non-EU Countries? Applying principles and sharing experiences] (2009). *European Commission*: Website. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf [in Ukrainian].
8. Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A PlaceBased Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner. Commissioner for Regional Policy.
9. Hildreth, P., & Bailey, D. (2014). Place-Based Economic Development Strategy in England: Filling the Missing Space. *Local Economy*, 29(4-5), 363-377.
10. *Committee of the Regions*: Website (2018). Retrieved from <http://www.cor.europa.eu>
11. Regional Policy. *European Commission*: Website (2018). Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy
12. *Assembly for European Regions*: Website (2018). Retrieved from <http://www.aer.eu>
13. Torre, A. (2003). Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito [Territorial organization, fundamental rights and devolution in the United Kingdom]. In *Regionalismo, federalismo, devolution* (p. 245). [in Italian].
14. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (2009, Apr). Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca.
15. Barca, F., McCann P., & Rodríguez-Pose A. (2012). The Case for Regional Development Interventions: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
16. Pugalis, L., & Gray, N. (2016). New Regional Development Paradigm: An Exposition of Place-Based Modalities. *Australasian Journal of Regional Studies*, 22(1), 181-203.
17. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. *European Union External Action*: Website (2018). Retrieved from http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
18. Junkos, A. E. (2017). Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn. *European Security*: Website. Retrieved from <https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/02/ana-e-juncos-resilience-as-the-new-eu-foreign-policy-paradigm.pdf>
19. A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action (2017). *European Union External Action*: Website. Retrieved from https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf

20. Cohesion Policy and Spain. *European Commission: Website* (2018). Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/spain_en.pdf
21. Commissioner Crețu in Beijing and Zhengzhou for the EU-China dialogue on regional and urban policy (2018, Jul 13). *European Commission: Website*. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/07/13-07-2018-commissioner-cretu-in-beijing-andzhengzhou-for-the-eu-china-dialogue-on-regional-and-urban-policy
22. Uhoda pro asotsiatsiyu Ukrainy z YeS [Agreement on the Association of Ukraine with the EU] (2017, Sep 25). *Eurointegration portal: Website*. Retrieved from <https://eu-ua.org/tekst-uhody-pro-asotsiatsiyu> [in Ukrainian].

Davymuka S. A., Kuybida V. S., Fedulova L. I. Trends of new regional policy development in EU member states.

Slow transformations in socio-economic development of Ukrainian regions in the context of public authorities' decentralization policy show poor efficiency of both state regional policy in general and regional policies of territories' development in its former forms. This activates discussions and search for more efficient and adequate approaches to management of spatial development in the context of implementation of European integration course, taking into account the experience of European Union. The paper aims to outline the nature of modern role of regions in the context of regional policy and to reveal and explain the trends of practical implementation of new regional policy in the EU with further development of recommendations for authorities to be considered in strategic governance of territorial development in Ukraine. The nature of modern role of regions in the context of regional policy is outlined and conceptual foundations of new EU regional policy are defined. Special attention is paid to the increasing role of local actors and public authorities' decentralization in the process of regional development governance. The trends of forming and implementation of new regional policy in the EU are revealed and specified, including the compliance with the established European values, interrelation between the goals of the policies of EU regions and cities with stimulation of economic growth and improvement of the quality of life based on strategic investment; structural changes in forming of European budget, innovative imperative of EU regional development and strengthening of external integration of regions. Based on the analysis of European experience, the lessons for authorities responsible for state regional policy of Ukraine are outlined. Targeted recommendations for state authorities are suggested to be taken into account in the process of forming and implementation of regional development strategy in conditions of decentralization of authorities and ongoing European integration processes. Special role is paid to the need to apply "soft" measures of regional policy that contribute to more extended attraction of informal institutes and creation of conditions for involvement of all regional actors into the process of making and accomplishment of management decisions.

Keywords: regions, new regional policy, trends, decentralization, regional development strategies.

Давимука Степан Антонович – доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: davymuka.s@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4840-2100>). Davymuka Stepan Antonovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Leading Researcher of the Department of regional financial policy of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine».

Куйбіда Василь Степанович – доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України (e-mail: general@academy.gov.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7823-0733>).

Kuybida Vasyl Stepanovych – Dr. Sci. (St. Man.), Prof., President of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

Федулова Любов Іванівна – доктор економічних наук, професор, завідувач Центру досліджень економічної політики Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень Національної академії державного управління при Президентові України (e-mail: fedulova2010@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0704-5696>).

Fedulova Lyubov Ivanivna – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Head of the Center for Economic Policy Studies at the Institute for Expert-Analytical and Scientific Research of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

Надійшло 12.03.2019 р.