



Кончин В.І., к.е.н., доцент
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

НОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, глобальне інституціоналізоване нове кейнсіанство (Global Institutional New Keynesianism), олігополії, глобальне інституційне-державно-приватне партнерство, субрегіони, транскордонна співпраця, Interreg, європейське наднаціонально-регіональне управління, NUTS 2, NUTS3

Адміністративно-територіальна реформа та децентралізація влади в Україні є двома діалектично взаємопов'язаними процесами, від яких зрештою залежить успіх інтеграції країни в спільний європейський регіональний простір. Ці процеси відбуваються в досить складних умовах і супроводжуються виникненням численних конфліктів цілей для різних зацікавлених сторін, як в середині країни, так і зовні. Очевидним є те, що Україна має міжнародні зобов'язання перед ЄС у контексті гармонізації фундаментальних положень регіональної політики з прийнятими практиками її проведення в Спільноті. Децентралізація влади є першим етапом для того, щоб важелі прийняття управлінських рішень, зокрема законодавчих та регуляторних ініціатив, а також частина державних фінансових ресурсів перейшла на регіональний та місцевий рівні. Для західного бізнесу це є сигналом, що українські регіони та їх економічні суб'єкти в ідеалі унезалежилися від всеохоплюючого впливу центральної влади. Це дозволяло б європейському бізнесу швидше домовлятися з регіональними органами влади, локальним бізнесом та громадами, які зацікавлені в підвищенні атрактивності та відкритості економічних територій своїх регіонів, а отже, швидше освоювати конкретні просторові ділянки українського ринку шляхом залучення прямих інвестицій та реалізації транскордонних бізнес-проектів.

Однак конфлікт цілей криється в тому, що якщо західні партнери розглядають *децентралізацію влади* в Україні як перший підготовчий етап до *транснаціоналізації її економічних регіонів та субрегіонів*, то вітчизняні олігополії і поставлена ними українська центральна влада як вимушений та болісний крок задля спроби виживання в умовах відкритої багатосторонньої торговельної системи з її регіональними торговельними угодами (WTO Regional Trade Agreements), поглибленими міжнародними економічними інтеграційними проектами та правилами геополітичних і гео економічних стосунків та гейміфікованих противаг, що визначаються ключовими гравцями фінансово-економічної системи глобального управління.

Другий конфлікт цілей у процесі децентралізації влади в Україні та перегляду її адміністративно-територіального устрою проявляється в площині стосунків держав ЄС, українського істеблішменту та українського суспільства. Йдеться про створення транскордонних регіонів із усіма наслідками для культивованої довгий час державоцентричної моделі розвитку українського суспільства. Інтернаціоналізація бізнесу, трудова міграція, культурна та мовна етнокспансія регіонів сусідніх держав: усе це створює певного роду суспільні шоки та розглядається частиною населення як підрип унітарних принципів, потенційний територіальний розпад країни та втрата державності. Але треба дивитися на проблему ширше. **По-перше**, сучасна Європа – це формат співіснування різних народів, які виявили бажання будувати спільний будинок на старих добрих



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

конфедераційних принципах. Регіональний підхід зведення цього будинку базується на розумінні того, що етноконфлікти, амбіції та егоїзм національних держав, а також різні прояви етатизму та вульгарного патріотизму з усіма можливими суспільними наслідками можна нейтралізувати в спосіб зчеплення просторових ділянок різних країн і народів в повноцінні суспільно-економічні, а також соціо-культурні регіональні та субрегіональні утворення, що в перспективі замінять національні держави. Звичайно, що такий підхід в Європі піддається критиці з боку євроскептиків, зокрема з боку європейських федералістів та радикальних республіканців. В європейському політикумі почав лунає вислів одіозного класика про те, що ЄС нагадує нову Австро-Угорську Імперію, яка є «новим Вавилоном і має бути зруйнованою». Однак караван продовжує йти і процес подальшої регіоналізації вже важко спинити. З цим потрібно змиритися українському суспільству і прийняти європейську конфедераційну філософію, якщо хочемо бути мешканцями «Євробудинку».

По-друге, сусідні з Україною держави ЄС об'єктивно поступово втрачають порівняльну перевагу (comparative advantage) на своїх економічних територіях, які з середини 1990х були динамічними виробничими майданчиками для західноєвропейського бізнесу. Конвергентні механізми припиняють діяти без освоєння цими країнами нових економічних територій із потенціалом зростання продуктивності праці та можливостями перенесення туди виробничого капіталу, а політика згуртування щодня вимагає від країн Спільноти показувати результати ефективної регіональної політики й економічне зростання. Для того, щоб не стати остаточно регіональними периферіями багатьом країнам ЄС потрібно шукати новий життєвий простір і механізми його освоєння. Сьогодні в арсеналі регіональної політики ЄС є різні інструменти просторово-функціонального зчеплення регіонів – від традиційних інструментів регіональної транснаціоналізації, транскордонного співробітництва до альтернативних форм регіональної інституційно-функціональної взаємодії – концепція регіонально-функціональних бізнес-кластерів, що запропонована Гарвардською школою бізнесу та Стокгольмською науковою школою бізнес-кластерів, а також ідеологія регіональної Smart-спеціалізації та конкурентних переваг з акцентом на інтернаціоналізацію.

Українська економіка є тим цікавим регіональним простором, який євробюрократи та європейський бізнес, зокрема західноєвропейські старопромислові еліти, починають готувати завчасно для широкомасштабної експансії. Дієвим інструментом ЄС поки що на цьому шляху є програми транскордонного співробітництва з сусідніми країнами ЄС (*Interreg European Neighborhood Cross-Border Cooperation*). В українській владі є розуміння потенційних можливостей інтегруватися в систему регіональної політики ЄС. Будучи в статусі асоційованого члена, Україна поки що не може користуватися широким спектром існуючих в ЄС інших інструментів та програм регіонального розвитку, оскільки їх фінансування з європейських регіональних фондів передбачене переважно для повноправних членів Спільноти та їх сателітів у рамках Європейського економічного простору (ЕЕП) чи Європейської Асоціації вільної торгівлі (ЕФТА), або ж для країн-кандидатів. Однак, як інституціональних єврооптимістів, так і певну частину раціональних чиновників України та сусідніх країн ЄС не полишає думка про можливість трансформації конвенційних підходів, що відкриє нарешті «Брюссельський портал» широкого фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку новосформованих спільних транскордонних регіонів за участі України, а також функціонально-просторових утворень, які не будуть зв'язані кордонами, але де посилюватимуться інтеграційні транснаціональні регіональні процеси за формулою *Interreg B Transnational Cooperation*. Але для того, щоб наблизитися до ініціювання перегляду умов спільної регіональної політики ЄС щодо України, українській владі потрібно для початку провести гармонізацію адміністративно-територіального устрою до норм та практик ЄС із метою кращої координації спільних зусиль на субрегіональному рівні – мати змогу передати субрегіональним та місцевим органам



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

влади, місцевим органам самоврядування та громадам важливі важелі прийняття законодавчих, регуляторних та господарських рішень і на основі отриманої свободи дій інституційно відкрити субрегіональні та локальні території для західних партнерів. Цей процес викликає конфлікт цілей для вітчизняних олігополій та їх центральної влади. Олігополісти з втратою частини впливу над субрегіонами змушені будуть локалізуватися на цих нижчих просторових ділянках та взаємодіяти вже з ширшим колом гравців. Бажання зберегти олігопольну ринкову структуру на місцевому рівні примушує виконати такий формат адміністративно-територіальної реформи, яка нівелюватиме просторовий дискомфорт олігопольного бізнесу. *Саме цьому аспекту і присвячене наше дослідження.* Чи вдасться попередити сьогоденній сценарій із маніпулятивними підходами до формування адміністративно-територіальної системи управління процесами залежатиме передусім від зрілості локального малого та середнього бізнесу, а також реакції громад на сурогатну децентралізацію, якій буде зрештою колись дана належна оцінка.

Глобальне інституціоналізоване нове кейнсіанство та олігопольна ринкова структура в Україні: якісні параметри умов регіонального розвитку та національної системи адміністративно-територіального управління

Українська економіка після 2014 року почала системно відриватися від пострадянського суспільно-господарського формату та взяла курс на західні світоглядні цінності формування економічних та соціальних відносин. З одного боку, цьому сприяє позитивний процес фрагментної реалізації українським урядом, бізнесом та недержавними громадськими організаціями Угоди з Європейським Союзом про Асоціацію, зокрема Угоди про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі, з іншого – загравання з міжнародними фінансово-економічними та інституційними структурами, які залучені у різного роду проекти реформування української економічної та суспільно-організаційної системи.

Неабияку місіонерську реформуючу роль у цих міжнародних проектах зазвичай відіграють американські та європейські фундації як складові сучасної архітектури глобального управління, але й іноді певні західні бізнес-групи з мандатом від міжнародних фінансових організацій та з чітко вираженим власним економічним інтересом. Українська економіка дедалі більше нагадує інтегрований в ідеологічний проект глобального інституціоналізованого нового кейнсіанства (*Global Institutional New Keynesianism*)² сегмент, в якому сьогодні відбувається заміщення потенційних інтересів приватного внутрішнього та транснаціонального бізнесу справжнього ринкового типу новоствореними бізнес-

² Потреба в уведенні нами терміну «глобальне інституціоналізоване нове кейнсіанство» викликана відсутністю в наукових працях фундаментального розгляду впливу новокейнсіанської ідеології у системі глобального управління на економіки країн. Якщо науковці лівого спрямування та критики лівої ідеології у 1990-2000х рр. чітко сформулювали дефініцію «глобальне кейнсіанство» (*Global Keynesianism*) або «транснаціональний соціалізм», а синтезований з кейнсіанством інституціоналістський підхід формування систем існує лише в пост-кейнсіанській парадигмі «*Post-Keynesian Institutionalism*», то *глобальному новому кейнсіанству* як інституційній ідеології на глобальному рівні не приділено фактично жодної уваги. Слід зазначити, що нове кейнсіанство, починаючи з 2012-2013 рр., є панівною суспільно-економічною ідеологією більшості країн світу, яка взята на озброєння їх політичними елітами за підтримки глобальних фінансово-економічних організацій. Дана ідеологія стала альтернативою глобальному неолібералізму і віднайшла практичне втілення в рамках «Нового консенсусу» або «Третього шляху», запропонованого прем'єр-міністром Сполученого Королівства Тоні Блером у розпал світової фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. Нове кейнсіанство як суспільна ідеологія є симбіозом поглядів правого кейнсіанства (*right-Keynesianism*) у питаннях забезпечення макроекономічної, зокрема цінової стабільності на глобальному рівні, впливу на систему розподілу доходів, значущої ролі зв'язку держави з великими національними корпоративними бізнес-структурами в економіках країн і одночасно поглядів помірно лівого кейнсіанства (*moderate left-Keynesianism*) або глобального соціал-лібералізму у питаннях функціонування суспільних/публічних інститутів та створення сприятливих інституційних умов для уможливлення розвитку креативних процесів для стартапів на мікроекономічному рівні.



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

партнерствами трьох сторін: глобальних інституцій, державних владних структур та великого вітчизняного бізнесу.

Як стверджують самі творці глобального інституціоналізованого нового кейнсіанства, сформовані ними механізми створюють підґрунтя в країнах для реалізації ефективних глобальних інституційних–державно-приватних інвестиційних проєктів (здебільшого на регіональному рівні) з позамонетарним «знаходженням знизу» фінансових ресурсів, їх синтезуванням та консолідацією. Такі проєкти дозволяють популяризувати інвестиції в інфраструктурну пружність регіонів, у формування регіонального Smart-потенціалу та пошук конкурентних переваг, у розвиток міських агломерацій та сільських територій, екологічні ініціативи та соціальне інклюзивне середовище, в якому мають проявитися креативні та інноваційні здібності людей, що інтегровано гарантуватиме розширене відтворення та підвищення добробуту.

І дійсно, амбітні ідеї мають право на життя, однак якщо таким середовищем, де це все відбувається, є не олігопольна ринкова структура, як в Україні, а, за ідеологією нового кейнсіанства, монополістична конкуренція з високим ступенем диференціації зв'язків і сервісів із боку великої кількості ринкових гравців різного розміру.

Проте для певних країн, що розвиваються та нових індустріальних країн, які вже деякий час є або тільки стають частиною глобальної інституціоналізованої новокейнсіанської економічної системи (наприклад, Аргентина, Колумбія, Перу, Гондурас, Бразилія, Україна), притаманне зрощення вітчизняних олігополій із державою (місцевими урядами) під пильним оком міжнародних фінансових та формуючих інституцій структур в цих цільових країнах. Саме з появою таких субринкових форм взаємодії в олігопольному середовищі важелі економічної політики та інституційне середовище заточуються під потреби визначеного кола партнерів-стейкхолдерів з обмеженням входу або витісненням інших здорових ринкових структур. Усе це, безумовно, має свої суспільні наслідки і відображає вже зараз сумнівну якість характеристик зведених економічних та соціальних систем і окреслює їх перспективне майбутнє в країнах із олігопольною ринковою структурою.

Якщо в цьому контексті говорити про вплив глобального інституціоналізованого новокейнсіанського проєкту на зміст регіональної політики та на трансформації адміністративно-територіальної системи управління в олігопольному середовищі України, то вимальовується досить невтішна картина: вітчизняні олігополії із інституційно визначеними бізнес-партнерами від уряду та міжнародних інститутів локалізовуватимуться на нижчих адміністративно-територіальних рівнях (переходитимуть з рівня країни та макрорегіонів на рівень областей, районів і міст). Їх субринкове функціонування буде тепер виправдане проєктами глобального інституційного-державно-приватного партнерства на регіональному та місцевому рівнях. При цьому, з одного боку, підриватиметься лібертаріанське підприємницьке начало, яке найкращим чином здатне проявлятися на локально-територіальному рівні, а з іншого – ці партнерства ставатимуть на заваді незалежному від глобальних інституційних посередників іноземному бізнесу ринкового типу, який потенційно розглядає територію нижчих рівнів адміністративно-територіального поділу цільової країни для своєї транскордонної присутності, зокрема у формі самостійної локалізації через пряме інвестування, або в співпраці з місцевими підприємцями (потенційними комівояжерами, субпідрядниками, франчайзі та ін.).

Зазначимо, що для збереження олігопольної ринкової структури олігархічна українська влада буде намагатися зробити якомога крупнішими з точки зору демографічного та географічного розмірів адміністративно-територіальні одиниці



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

субрегіонального рівня, підпорядкувавши суспільно-економічні відносини громад новим субрегіональним адміністративним центрам.

Відкритим залишається питання, чи фундаментальні принципи інститутів ЄС щодо економічної інтеграції асоційованих країн у частині конкурентного права, права про компанії, руху прямих іноземних інвестицій, розміру та ступеню розповсюдження національної держави (державної допомоги та державної фінансової бюджетної політики), а також регіональної політики за всіма її напрямками гармонують (і якщо гармонують, то якою мірою) з тими реформаторськими задумами, які вже реалізуються в нашій країні під егідою структур глобального управління, української центральної влади та вітчизняних олігополістів.

Рецепти глобального новокейнсіанського проекту, що приписані українській економіці, зокрема на регіональному рівні видаються субоптимальними. Центральній державній владі та вітчизняному великому бізнесу, що перебувають у партнерському зв'язку, новокейнсіанські ідеологи відводять роль драйверів економічних зрушень, при цьому в очах суспільства інституційно створюється видимість втрати ними позицій в середовищі, яке децентралізується. Де-факто вони зберігатимуть свою присутність, але вже на нижчих рівнях національної адміністративно-територіальної системи управління через реалізацію регіональних бізнес-партнерських проектів під наглядом обласних державних адміністрацій.

На наш погляд, новокейнсіанські підходи в Україні підмінюють сьогодні концептуальний зміст підходів у рамках міжнародного регіонального економічного інтеграційного проекту ЄС, де акцент ставиться на європейських *наднаціонально-регіональних* або *наднаціонально-субрегіональних управлінських механізмах* та становленні фактично автономних від центральних урядів функціонально-просторових уміжнароднених регіональних економічних зв'язків у рамках спільного ринку (або більш ширше – в євроінтеграційному просторі). Новокейнсіанський інституціональний каркас, який на основі вже якихось наявних паттернів у світовій практиці модифіковано зводиться в українських польових умовах, має суттєві системні неполадки, які проявляють свою дисфункцію в часі. Однак ми віримо, що незабаром після відходу новокейнсіанської ідеології в небуття в світовому масштабі та внаслідок суспільного перегляду потреби в послугах певних сумнівних міжнародних структур, які відповідають на даному етапі за курс реформ в Україні, таки прийдеться повернутися до повноцінної реалізації стратегії гармонізації інституційного середовища (зокрема й на регіональному і субрегіональному рівнях) в узгодженні з *acquis communautaire*, що червоною ниткою проходить крізь текст Угоди про Асоціацію. Однак функціонально-просторовий ремонт вже частково сформованих сьогодні квазі-інституцій буде дуже дорого обходитися українському суспільству.

На сучасному етапі лише неоліберальна ідеологія, яка серед інших поширена в колах європейських інститутів, дає відповідь на питання, в який спосіб у країнах, що починають інтегруватися до спільного ринку ЄС можна подолати засилля локальних олігополій і децентралізувати території по-справжньому. Рецепт простий: ліберальне бізнес-середовище, вільна торгівля товарами та послугами, вільний рух прямих іноземних інвестицій в реальний сектор, інтенсифікація транскордонної регіональної колаборації на рівні бізнес-агентів та виникнення на цій основі природним чином транскордонних економічних територій, які потім можуть переростати в міжнародні функціонально-просторові бізнес-кластери (Traded business clusters) або функціональні економічні території інших типів.



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оцінка узгодженості змісту її проведення з євроінтеграційним регіональним підходом.

Поки українська влада та «проєвропейська» опозиція публічно змагаються за прихильність українського суспільства в питанні, хто з них запропонує в законодавчій та регуляторній площинах кращий варіант адміністративно-територіального устрою і віднайде формулу ефективного управління економічними територіями з точки зору економії коштів та важелів впливу, а також хто з них активніше візьме участь у процесах децентралізації шляхом тіснішого наближення до новостворених громад і отримає на виході електоральні дивіденди на місцевому рівні, ініціатори регіональних транскордонних програм розвитку в рамках Interreg як інструменту регіональної політики Європейського Союзу в співпраці з фахівцями з питань транскордонного співробітництва міністерств закордонних справ країн ґрунтовно зайняті важливою справою – на виконання Угоди про Асоціацію з ЄС поглиблюють процес міжнародного регіонального зчеплення прилеглих територій України з територіями сусідніх країн Спільноти.

Interreg є одним із ключових інструментів Європейського Союзу, що зокрема підтримує транскордонне співробітництво через фінансування проєктів. Базові коопераційні програми реалізуються в таких сферах, як охорона здоров'я, навколишнє середовище, наукові дослідження, освіта, транспорт, стала енергетика та інше. Однак механізми таких програм і ефекти від їх імплементації можуть мати ширше поле проникнення. Метою розширених програм Interreg є вирішення спільних викликів та пошук спільних рішень регіонами європейських країн у таких сферах, як усунення бар'єрів на місцевому рівні при перетині кордонів громадянами для кращого їх працевлаштування, усунення перешкод для підприємств країн-сусідів у процесі ведення ними господарської діяльності, отримання кращого доступу до вибору медичних послуг та освітніх програм на транскордонному рівні, визнання прав чи стандартів, збереження спільної культурної та природної спадщини транскордонного регіону і т.ін. Більшість перешкод виникають через розбіжність національних законодавчих актів по обидва боки кордону, несумісні адміністративні процеси або просто відсутність для спільного економічного регіону належної системи територіального планування та спільної інфраструктури. Саме для вирішення цих проблем працює цей дієвий інструментарій регіональної політики ЄС.

Сьогодні за участі України реалізується чотири програми Interreg Neighborhood Cross-Border Cooperation, а саме: Interreg програма Польща-Білорусь-Україна (PBU CBC), програма HUSKROUA CBC, Black Sea CBC, Romania-Ukraine ENI CBC.

Зупинимося на розгляді двох перших, які є сьогодні найбільш актуальними.

Зараз триває робота над підготовкою нової Interreg програми Польща-Білорусь-Україна (PBU CBC) на 2021-2027 роки. Почали реалізовувати цю програму ще з 2004 року в рамках Європейської політики сусідства (European Neighborhood Policy) "Цілі Інструменту добросусідства, міжнародного співробітництва та розвитку". Тепер вона буде доповнена ще й «Ціллю європейського територіального співробітництва Interreg».

Планується, що PBU CBC Interreg 2021-2027 окрім вже визначених завдань технічної та інвестиційної промоції місцевої культури та збереження історичної спадщини, збереження природної спадщини, поліпшення доступності до регіонів, забезпечення розвитку стійких та кліматично захищених транспортних та комунікаційних мереж та систем, розвитку охорони здоров'я та соціальних послуг, ефективності та безпеки кордонів і візової підтримки буде доповнена адмініструванням таких поки що трьох спільних цілей регіональної політики ЄС: - більш зелена та низьковуглецева Європа; - соціальніша Європа; - Європа ближча до громадян.



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

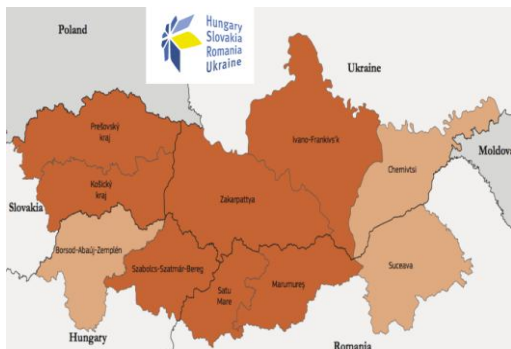
Це означає, що ініціативна група Interreg Польщі фактично намагається зараз на рівні європейських інститутів інтегрувати українські та білоруські сусідні регіони в систему регіональної політики згуртування ЄС (нехай поки що і без орієнтації на інші дві цілі щодо розумної та діджиталізованої Європи).

"Ціль європейського територіального співробітництва Interreg" (Interreg Objective: European Territorial Co-operation) є однією з двох цілей політики регіонального згуртування в ЄС та забезпечує рамки для здійснення спільних дій та обміну політикою між національними, регіональними та місцевими учасниками держав-членів ЄС. Основна мета Європейського територіального співробітництва сприяти гармонійному економічному, соціальному та територіальному розвитку Союзу в цілому. До цього часу програми з такою ціллю імплементувалися виключно в регіонах країн-членів ЄС, Норвегії та Швейцарії і не розповсюджувалися на регіони країн-кандидатів, інших країн-сусідів чи асоційованих країн з поміткою *acquis communautaire*, якою є для ЄС Україна разом з Молдовою та Грузією.

PL-BY-UA
2014-2020



Слід зазначити, що програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна реалізовується на рівні територіально-адміністративних одиниць NUTS3 Польщі та на рівні регіонів України і Білорусі, що кореспондують з рівнем NUTS 2. Тобто простежується певна адміністративно-територіальна асиметрія в управлінні транскордонними зв'язками країн-учасниць програми. Польські регіони нижчого територіального рівня (субрегіони) вже мають свої автономні важелі впливу на процеси порівняно з аналогічними субрегіонами України та Білорусі, функціонування яких на даному етапі адмініструється регіонами вищого терит. рівня.



Другою програмою транскордонного співробітництва є програма HUSKROUA CBC, яка інтегрує регіони України, Угорщини, Румунії та Словаччини. Дана програма була започаткована в рамках Interreg IV на період 2007-2013 рр. і продовжена новим етапом Interreg V на 2014-2020 рр. Основні напрями регіональної співпраці є аналогічними до попередньої програми, але на офіційній сторінці наголошується, що програма реалізовується виключно в рамках Європейської політики сусідства (European Neighborhood Policy) і стосується регіонів

країн ЄС та регіонів країни-сусіда, якою є Україна. Вона є однією з 15 програм транскордонного співробітництва ЄС з країнами-сусідами, загальна сума фінансування з джерел реалізації Європейської політики сусідства та з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) склала за період 2014-2020 рр. 74 млн. євро. Програма так само реалізовується на рівні адміністративно-територіальних одиниць NUTS3 країн-партнерів ЄС та на рівні регіонів України, які кореспондують з рівнем NUTS 2. Угорська сторона та Єврокомісія, спостерігаючи за ініціативною групою Interreg Польщі в рамках RBU CBC, почали активно наголошувати на тому, що прийшов час Україні щось вирішувати з асиметрією у системі управління та координації зусиль у подальшій транскордонній регіональній співпраці і якомога швидше забезпечити процес надання районам залучених у спільні програми областей більших повноважень. Для угорської сторони пріоритетним субрегіоном є Берегівський район Закарпатської області, населення якого на даний час



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

становить 51400 мешканців, що фактично втричі менше за нижню межу чисельності населення субрегіонів NUTS 3 згідно з нормами ЄС. Крім цього, субрегіональні адміністрації ярашів (районів) Самоч-Сатмар-Берег дуже важко останнім часом знаходять спільну мову з ужгородською обласною державною адміністрацією (умовний NUTS2 рівень), призначеною в Києві, в багатьох ключових питаннях економічної та культурної співпраці.

В контексті усвідомлення процесів поглиблення транскордонного співробітництва українська влада поспішає «сподобатися» євробюрократам і нарешті взялася ґрунтовно за адміністративно-територіальний устрій країни, зокрема за проектування майбутніх районів в Україні. Імплементация в перспективі Україною європейської Номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики (NUTS) не викликає особливих проблем з одиницями другого рівня (NUTS2) – рівня областей, але вимагає суттєвого перегляду формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня (NUTS3). Цю функцію в Україні почав виконувати Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону.³ Нормами ЄС визначається нижня межа чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях рівня NUTS3 – 150 тис. мешканців, а максимальна межа 800 тис. На даний час в Україні є 490 районів та наявні суттєві диспропорції демографічних параметрів існуючих районів, які не відповідають вимогам для організації ефективного територіального управління за європейським підходом. Для порівняння, у Поліському районі Київської області чисельність населення становить 5622 осіб (станом на 01.01.2019 р.), у Харківському відповідно 182 100 осіб (станом на 1.02.2016). Згідно з перспективним планом дій Мінрегіону має відбутися переформатування (перемасштабування) районної карти та злиття багатьох районів в Україні, що призведе до суттєвого їх скорочення. Оціночна кількість новосформованих районів в Україні буде близько 130 (якщо не відбудеться поділу м.Києва), які відповідатимуть нормі ЄС за критерієм NUTS3 щодо чисельності населення та критерієм, який стосується відстані між визначеними спроможними адміністративними центрами потенційних субрегіонів.

Поспішати і виконувати норми звичайно треба, але необхідно не забувати про фундаментальні речі, від яких може залежати якість регіональних зрушень та виникнення противаг, коли потрібно буде потім шукати болісні Trade-offs для всіх учасників процесу. На нашу думку, визначенню Мінрегіоном України кількості та якісних характеристик районів в рамках нової адміністративно-територіальної системи мали б передувати:

- ретельний перепис населення в областях, що залучені в транскордонні зв'язки, в рамках існуючих поки що районів;
- аналіз етнічної структури мешканців (є важливим завданням при формуванні районів, які будуть залучені в транскордонні зв'язки, для запобігання створенню моноетнічних районів і появи ризиків усякого роду етатичних/етноцентричних зазіхань на територіальну цілісність з боку держав-сусідів чи-то прецедентів самовизначення мешканцями і проголошення ними актів про від'єднання субрегіонів від національних держав в історичній перспективі);
- аналіз економічного потенціалу та добробуту новосформованого, зокрема укрупненого субрегіону, а також тестування цього новоутворення на просторово-економічну та соціальну конвергенцію/дивергенцію та пружність з аналогічними новоутвореннями внаслідок переміщення територій з одних субрегіонів в інші).

³ На виконання Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р., спираючись на норми Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року (із змінами, внесеними директивами № 1319/2013 від 09 грудня 2013 року та № 868/2014 від 08 серпня 2014 року).



Економічні регіони в системі наднаціонального та міжнародного субнаціонального управління

Якщо взяти до уваги один із запропонованих Мінрегіоном варіантів майбутніх проектів районів в Україні і співставити отримані карти з картами субрегіонів рівня NUTS3 сусідніх країн-партнерів нашої країни по транскордонному співробітництву за показником чисельності населення, то можна побачити перевищення верхньої межі 800 тис. мешканців для Львівського району (1124 тис. осіб), а також перші позиції в списках займають Рівненський (634,9 тис. осіб), Тернопільський (495,2 тис. осіб), Івано-Франківський (490,7 тис. осіб), Луцький (457,3 тис. осіб) райони. При цьому в Польщі жоден субрегіон, крім столиці (958 тис., що є допустим за нормами ЄС), не перетинає межу 490 тис. осіб. Отже, слід говорити про надмірне укрупнення районів України, визначених як ключові, які беруть участь у транскордонному співробітництві. Такий просторово-функціональний інтерес можна пояснити лише одним: комусь вигідно в нових західноукраїнських субрегіональних центрах адмініструвати велике коло економічних суб'єктів, зокрема іноземних інвесторів, на ширшій субрегіональній території та акумулювати і розподіляти фінансовий ресурс, виходячи за вужчі межі просторового проникнення інтересів цих економічних суб'єктів.

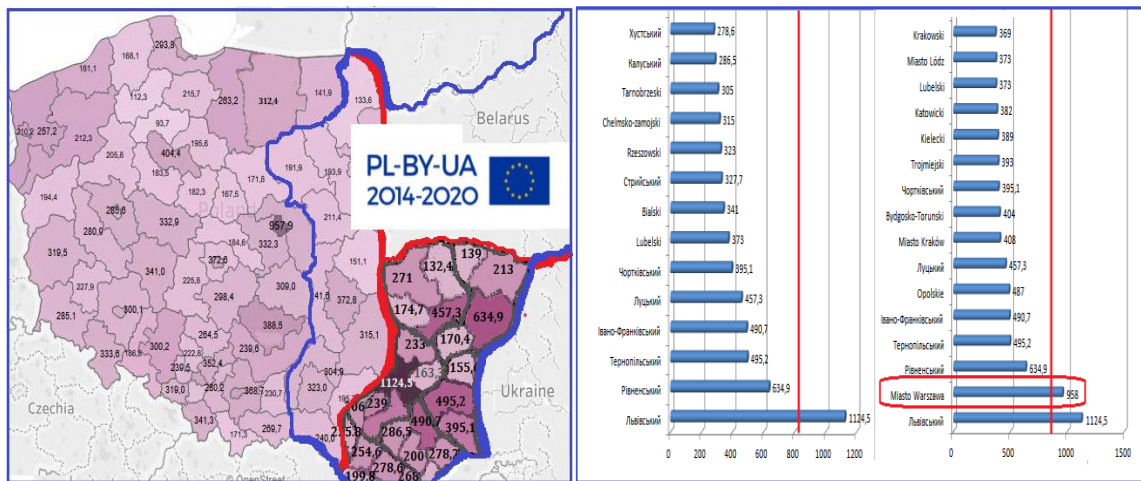


Рис.1. Чисельність населення в субрегіонах рівня NUTS3 Польщі та районах України (згідно з проектом Мінрегіону по гармонізації районів до норм NUTS3), зокрема в контексті транскордонного співробітництва РВУ СВС (сині кордони на карті та ліва гістограма).

Побудовано автором за даними Євростату 2018 р. та проектів Мінрегіону щодо майбутніх районів в Україні.

Сьогодні в достатньо мобільному європейському економічному просторі висока густота населення субрегіонів (темніший колір ділянок на картах) залежить передусім від високого рівня просторової ділової активності та економічної, зокрема промислової агломерації з налагодженими міжнародними ланцюгами доданої вартості та глобальними ланцюгами збуту, наявності динамічних субрегіональних локальних чи торгових бізнес-кластерів, зосередження людей в комфортних альфа та бета-містах, тощо. Цими ознаками українські прикордонні території, серед яких є ще й депресивні, поки не володіють. Тому в існуючому інституційному полі, сформованому Global New Keynesians та керованим ними істеблшментом у цільовій країні, сьогоднішні підходи до районування і процесу децентралізації є, на наш погляд, субоптимальними. Це історія не про справжню міжнародну відкритість і не про витребувані свободи субрегіонами – їх локальними підприємцями та активними громадами. Український феномен адміністративно-територіальної реформи та децентралізації стає цікавим для проведення ґрунтовних наукових досліджень: в Європі вибудовується нова парадигма спроби зчеплення ринкової економіки, побудованої на принципах монополістичної конкуренції, з якоюсь дивною „економікою“ від pretty slick guys.