

УДК 327 (4ЄС)

МІСТА У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: КЛЮЧОВІ ТРЕНДИ ТА ВИКЛИКИ

Роман Калитчак

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000,
e-mail: kalytchak@hotmail.com*

Розглянуто особливості формування міського виміру європейської інтеграції та проаналізовано нові тренди у сфері політики розвитку міст на рівні ЄС. Відзначено, що спостерігається стійка тенденція щодо зростання значущості політики розвитку міст, однак відсутність правових підстав та інші чинники унеможливають інституціоналізацію міського виміру на наднаціональному рівні, змушуючи постійно шукати різні формати для його інкорпорування у діяльність Європейського Союзу. Підкреслено, що політика розвитку міст як частина регіональної політики ЄС відіграє амбівалентну роль в інституціоналізації міського виміру. З'ясовано, що хоча міста поступово стають частиною системи багаторівневого врядування, проте вони продовжують займати радше маргінальні позиції у рамках ЄС. Наголошено, що Амстердамський пакт, що має на меті слугувати своєрідним дороговказом та покликаний забезпечити активізацію розвитку та зростання інновацій у містах, радше є етапним документом, а процес пошуку моделі врядування в ЄС, яка б належно враховувала роль міст на наднаціональному рівні, ще далекий від завершення. Зазначено, що розвиток міського виміру Європейського Союзу опосередковано є одним з чинників, що впливають на зростання суб'єктності міст в Україні.

Ключові слова: місто; інтеграційні процеси; багаторівневе врядування; Європейський Союз; Амстердамський пакт.

Всеохоплюючий характер об'єднувальних процесів на Європейському континенті упродовж тривалого часу є однією з визначальних детермінант, що зумовлюють послідовну реорганізацію усталених форм співіснування різних рівнів урядування в межах держави і появу нових інституційних конфігурацій взаємовідносин між ними. Безпрецедентна трансформація адміністративно-територіальної системи реалізації влади у Європейському Союзі вимагає вчасної та гнучкої адаптації до нових реалій від усіх форм врядування. Зокрема йдеться про міста, що поволі перетворюються на одного із суб'єктів інтеграційних процесів на континенті. Хоча вони продовжують відігравати комплементарну роль, а інституційне оформлення їхньої діяльності у межах ЄС відбувається досить повільно та фрагментарно, проте вони часто наділені достатнім потенціалом, щоб стати помітнішими на європейському рівні та впливати на різні напрями діяльності Європейського Союзу. Вже сьогодні беззаперечною є їхня роль у забезпеченні економічного зростання, розбудові інфраструктури, захисті навколишнього середовища чи культурного розвитку.

В умовах подальшого зближення України з Європейським Союзом двостороння взаємодія відбувається не лише на урядовому рівні, але також поступово охоплює інші рівні врядування, включно з міським. Це обумовлює необхідність комплексно осмислити накопичений досвід функціонування міст у контексті об'єднаних процесів та краще проаналізувати нові тренди у сфері політики розвитку міст на рівні ЄС.

Перші несміливі спроби збагнути вплив європейської інтеграції на розвиток міст та роль у цьому процесі наднаціональних інституцій припадають на злам 80–90-х років минулого століття. З одного боку, ця тематика привернула увагу з огляду на те, що багато міст стали місцем концентрації численних проблем, таких як зубожіння, соціальна маргіналізація, занепад промисловості, складна екологічна ситуація тощо, що могло гальмувати об'єднані процеси на континенті. З іншого боку, у містах почали вбачати осередки економічного зростання, інноваційного розвитку та посилення конкурентоспроможності Європи [7].

Щоб мати цілісніше уявлення про становище з розвитком міст, вперше на замовлення Європейської комісії було підготовлено Чеширський звіт (1988), у якому зазначено, що значна кількість міських територій перебуває у стані занепаду, при цьому ЄС жодним чином не залучений у вирішення проблем міст, оскільки у нього практично відсутні важелі впливу, щоб втрутитись у ситуацію. Це стало поштовхом для винесення на обговорення питання щодо закріплення за Європейським Союзом у Маастрихтському трактаті відповідних повноважень у сфері розвитку міст, а також своєрідною спробою започаткувати та формалізувати окрему політику ЄС з розвитку міст за взірцем вже існуючої регіональної політики. Проте країни-члени не підтримали цю пропозицію, що істотно ускладнило можливість сформулювати цілісну стратегію щодо ролі міст у контексті європейської інтеграції [9, с. 41]. Відсутність юридичних підстав у комунітарному законодавстві унеможливило по сьогоднішній день інституціоналізувати міський вимір на наднаціональному рівні, змушуючи постійно шукати різні формати для його включення у діяльність Європейського Союзу.

З огляду на опір країн-членів щодо виокремлення політики міського розвитку на рівні ЄС, вона в основному розвивалась як частина регіональної політики. Першою ініціативою у цій сфері стало започаткування Міських пілотних проектів 1990 р., що позитивно зарекомендували себе та засвідчили, що Європейський Союз може відігравати конструктивну роль у розвитку міст. З огляду на схвальні відгуки 1994 р. ухвалено рішення про впровадження окремої повноцінної програми УРБАН, покликаної забезпечити ревіталізацію міст чи окремих міських районів, що перебували у складному соціально-економічному становищі. Визначальним стало впровадження інтегрованого підходу до подолання міських проблем задля збільшення ефективності використання виділених ресурсів. Поступово зростала як кількість проектів, так їхнє фінансове забезпечення і якість виконання. Уже 2000 р. її продовжили у форматі УРБАН II на наступний бюджетний семирічний період та визначили як пріоритетні

питання відновлення фізичної інфраструктури, зосереджуючись на соціальній реінтеграції, працевлаштуванні та підприємництві. Визначально, що ці програми були спрямовані на пошук спільних рішень проблем, які стосуються усього ЄС, а не окремої країни, що сприяло формуванню саме загальноєвропейських практик у сфері розвитку міст [9, с. 48–49].

У цьому контексті важливим починанням стали суміжні програми, що сприяли узагальненню знань та комплексному осмисленню розвитку міського виміру ЄС. Зокрема УРБАН Аудит з 1998 р. започаткувала збір статистичних даних, що уможливило співставити розвиток міст у межах усього ЄС, краще збагнути тенденції їхнього розвитку та ефективніше вирішувати виявлені проблеми. Незважаючи на досягнення значного поступу, і до сьогодні складно об'єктивно оцінити, наскільки ефективною є політика ЄС у сфері розвитку міст. Ще помітнішою стала ініціатива УРБАКТ, яка розпочала функціонувати 2000 р. та покликана слугувати на рівні ЄС як основний майданчик для обміну досвідом акумульованого містами у процесі імплементації проектів, забезпечувати дисемінацію отриманих знань і кращих практик, сприяти їхньому критичному осмисленню з метою їхнього належного врахування у ході реалізації подальших програм [9, с. 50].

Розбудова міського виміру структурних фондів була визнанням важливості міст у забезпеченні економічного зростання ЄС у контексті реалізації Лісабонської стратегії. Проте не менш важливим було застосування принципу субсидіарності, що перетворювало їх на важливих агентів європеїзації та передбачало більше залучення міських органів влади у процес імплементації багатьох рішень ЄС. Таким чином, міста стають частиною системи багаторівневого врядування, хоча займають радше маргінальні позиції. Вони трактуються як пасивні реципієнти, а не активні учасники. Це змушує міста наполегливіше обстоювати права на належне представництво своїх інтересів на наднаціональному рівні, вказуючи на своє значення для економічного зростання Європейського Союзу, і на свою важливість в імплементації комунітарного доробку.

Інституційно їхні інтереси на рівні ЄС представляє Комітет регіонів, що слугує одним із рупорів їхньої позиції в наднаціональних інституціях. Також створено кілька потужних асоціацій, які об'єднують міста та відстоюють їхні інтереси, зокрема перед Європейським Союзом. Насамперед йдеться про Євросітіс та Раду європейських муніципалітетів і регіонів. Однак їхні можливості серйозно обмежені, оскільки вони, здебільшого, послуговуються неформальними каналами донесення інформації, що істотно обмежує їхню ефективність. Іншим недоліком залишаються розрізнені інтереси міст та відсутність консенсусної позиції з багатьох питань, що підважує результативність їхньої діяльності. Це обумовлено кількома об'єктивними чинниками: значною кількістю міст у ЄС, їхнім різним адміністративним та економічним потенціалом, їхнім відмінним статусом усередині країн-членів, що часто унеможливує сформулювати цілісну стратегію міст для усього Європейського Союзу [1, с. 45].

Із наближенням чергового бюджетного періоду 2007–2013 р. вирішено припинити діяльність УРБАН і більше не виокремлювати міський вимір, а інкорпорувати його у вже діючі Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд згуртованості, Європейський соціальний фонд. Цей крок обумовлений прагненням тісніше інтегрувати політику розвитку міст в державні та регіональні операційні програми, а не розглядати її як односторонню ініціативу Європейського Союзу. Водночас продовжувались попередні ініціативи, такі як УРБАКТ, що утвердилась як ключова платформа для обміну знань та інформацією між усіма гравцями, залученими у політику розвитку міст, та впроваджувались нові, такі як ЖЕССІКА, що стала новим інструментом спільної європейської підтримки сталому інвестуванню у містах. Це мало гармонізувати міський вимір з іншими спільними політиками ЄС, створити кращі умови доступу для міст до фінансових і матеріально-технічних ресурсів ЄС та залучити до її імплементації більше учасників, сподіваючись максимізувати її ефективність [2, с. 22–24].

Однак первинні очікування не виправдались. Наголошувалось, що міський вимір втратив свою попередню окремішність, що дозволяло успішно реалізувати численні ініціативи, спрямовані на розвиток міст. Він став менш помітним, «розчинився» у регіональній політиці, що спричинило різке зменшення кількості проектів, які стосувалися міст, а в частині країн-членів вони повністю зникли. Це змусило Європейську комісію ґрунтовно переглянути обрану стратегію і було вирішено впровадити на період 2014–2020 рр. додаткові запобіжники, які б гарантували містам отримання належної фінансової підтримки з бюджету ЄС. Зокрема встановлювалась мінімальна сума, яку кожна країна-член була зобов'язана скерувати на міські проекти. Значна увага приділялась підтримці інноваційних починань у сфері розвитку міст. Започатковувався новий механізм інтегрованого територіального інвестування, що передбачав можливість одночасного фінансування з різних фондів. Впроваджувались також нові заходи спрямовані на активніше залучення представників різних груп інтересів у планування розвитку міст [3, с. 31]. Все це у сукупності мало надати нового імпульсу для міського виміру діяльності ЄС.

Ще завчасно оцінювати ефективність запроваджених новацій, проте можна відзначати, що однією з нових тенденцій стала конкуренція між містами та регіонами за ресурси Європейського Союзу. Отримавши сприятливіші умови доступу до європейських фондів, міста нерідко досить успішно скористались з нових можливостей, зокрема завдяки налагодженню безпосередніх контактів з представниками наднаціональних інституцій [5].

Упродовж чверті століття розвитку програм ЄС, спрямованих на розвиток міст, зросла їхня кількість та якість, була апробована різна методологія їхньої імплементації та впроваджено численні новації, які дозволяли компенсувати відсутність інституціоналізованої політики ЄС у цій сфері. Позбавлена формальних правових підстав, Європейська комісія постійно прагнула збільшити свій внесок у розвиток міст та наполегливо обстоювала необхідність ще більшого залучення ЄС. Вона постійно доносила свою позицію за допомогою

власних звітів. Першим найпомітнішим стало комюніке «На шляху до порядку денного для міст у ЄС» (1997), у якому йшлося про необхідність забезпечити координацію зусиль на наднаціональному рівні, щоб краще протистояти глобальним викликам і популяризувати інтегрований та сталий розвиток міст у Європі. Одним з останніх стало комюніке «Міський вимір політик ЄС: ключові елементи Порядку денного для ЄС» (2014), що стало провісником Амстердамського пакту [4, с. 32].

Одним з викликів для самої Європейської комісії було протистояння усередині між різними структурними одиницями щодо того, чи міська політика має носити галузевий чи територіальний характер з огляду на те, що питання захисту навколишнього середовища чи транспорту відносилось до компетенції відповідних директоратів. У підсумку перемогу отримав Директорат з регіональної політики, проте питання узгодження позицій у рамках Європейської комісії залишається не до кінця вирішеним. Наприклад, сьогодні зросла важливість проблематики інформаційних технологій у контексті розвитку смарт-сітіс, а це питання відноситься до компетенцій Директорату комунікаційних мереж та технологій. Сам Директорат з регіональної політики звинувачували у тому, що питанню розвитку міст не приділяють належної уваги і воно займає другорядне місце порівняно з регіональною політикою у його діяльності [9, с. 40]. Своєрідною відповіддю на висунуті звинувачення та свідченням визнання важливості міського виміру стало його перейменування 2012 р. на Директорат регіональної та міської політик [4].

Завжди прихильно до посилення міського виміру ЄС ставився Європарламент, що обумовлено його прагненням до демократизації Європейського Союзу, збільшенням ролі громадян в ухваленні рішень на наднаціональному рівні, зокрема, шляхом більшої участі міського самоврядування на наднаціональному рівні. Зокрема, 2011 р. ухвалено резолюцію «Європейський порядок денний міст» із закликом зміцнити міський вимір ЄС. У підсумку сформувалась своєрідна «м'яка» неформалізована політика ЄС щодо міст, яка складається з різних елементів [4, с. 25].

Одним з них є міжурядова співпраця. Вона теж зіштовхнулася з проблемою відсутності правових підстав для взаємодії на наднаціональному рівні, що робило неможливим включити міську політику у жодну з секторальних конфігурацій Ради міністрів ЄС. Тому з кінця 90-х років минулого століття започатковано неформальні зустрічі профільних міністрів, що радше носили спорадичний характер та не вирізнялись значною інтенсивністю. Негативно на цьому форматі співпраці позначався факт головної держави, що обстоювала власні інтереси при визначенні пріоритетів діяльності Ради міністрів. Це підважувало можливість забезпечувати наступність, послідовність і цілісність позиції ЄС, а також свідчило про відсутність консенсусу між країнами-членами щодо міської політики. У цьому контексті потрібно відзначити: якщо в одних державах сформувалась добре розвинена міська політика, то в інших вона могла бути повністю відсутня. Це позначалося на результатах ініціатив Європейської комісії у сфері підтримки розвитку міст. Якщо у Франції чи Великій Британії

ефективність програм ЄС була менш помітною з огляду на те, що там вже існували власні міські політики, то в інших країнах, зокрема в Німеччині, вплив УРБАН та інших суміжних ініціатив був вагомим.

Перші істотні зміни у міському вимірі діяльності ЄС стали помітними після ухвалення Лейпцизької хартії 2007 р. Хоча цей документ носить незобов'язуючий характер, проте він став демонстрацією своєрідного консенсусу між країнами-членами щодо принципів європейської моделі розвитку міст. Ключові положення декларації ґрунтуються на ідеї інтегрованого та сталого розвитку міст у ЄС [6]. Її ухвалення стало помітним кроком вперед, адже мало країн-членів розбудовували свою політику розвитку міст, базуючись на такому принципі. Більшість з них, навпаки, дотримувались секторального підходу, зосереджуючи увагу на окремих політиках таких, як планування, мобільність, захист навколишнього середовища, енергетика, транспорт тощо [4].

Важливим етапом у політиці ЄС щодо міст стало ухвалення Амстердамського пакту (2016), що має на меті слугувати своєрідним дороговказом та сприяти формуванню нової моделі багаторівневої та багатовимірної співпраці у сфері розвитку міст у рамках ЄС. У ньому, зокрема, виокремлюються дванадцять тематичних пріоритетів: інтеграція мігрантів і біженців; якість повітря; бідність у місті; помешкання; економіка замкнутого циклу; робота та навички для місцевого ринку праці; адаптація до кліматичних змін; транзит енергії; стале використання земель; міська мобільність; цифровий транзит; інноваційні публічні закупівлі [8]. Одним з чинників, які обумовили ухвалення пакту, стала підготовка до наступного бюджетного періоду, що розпочинається 2020 р., та необхідність оптимізувати політику ЄС у сфері розвитку міст. Адже понад три чверті населення ЄС є мешканцями міст. Помітніша роль наднаціонального чинника у сфері розвитку міст сприятиме зближенню ЄС зі своїми громадянами, а зміцнення міст повинно розглядатись як тотожне зміцненню самого ЄС.

Амстердамський пакт визначає Новий порядок денний для міст як сукупність спільних дій з боку країн-членів, Європейської комісії, міст та інших зацікавлених акторів, спрямованих на посилення міського виміру. Новий порядок денний покликаний забезпечити активізацію розвитку та зростання інновацій у містах. Цьому має сприяти реалізація трьох ключових цілей, що носять операційний характер. По-перше, йдеться про покращення регулювання на рівні ЄС, що передбачає не ухвалення нових нормативних документів, а необхідність зосередження на ефективнішій та ціліснішій імплементації вже існуючих політик, законодавства та ініціатив на наднаціональному рівні для досягнення поставлених цілей. По-друге, увага акцентується на покращенні фінансування, що передбачає оптимальніше використання вже доступних ресурсів. По-третє, йдеться про покращення знань та обмін кращими практиками, що спрямовано на ефективніше використання вже акумульованого досвіду у результаті виконання попередніх програм ЄС [8].

Амстердамський пакт покликаний сприяти створенню з розрізнених елементів ціліснішої політики ЄС у сфері розвитку міст. Однак передчасно буде

твердити, що він став переломним моментом у формуванні міського виміру політики ЄС. Він, радше, покликаний консолідувати накопичений досвід, узагальнити та виокремити ключові напрями взаємодії та слугувати основою для подальшого пошуку моделі врядування в ЄС, яка б належно враховувала роль міст на наднаціональному рівні.

Потрібно зауважити, що значимість міст усередині ЄС постійно зростає, проте відкритим залишається питання, чи вони надалі погоджуватимуться на статус пасивних реципієнтів рішень, що ухвалюються на наднаціональному або державному рівні, чи намагатимуться відігравати активнішу роль. Варто погодитись із твердженням, що зміцненню позицій міст у межах ЄС перешкоджає недостатнє визнання їхньої важливості, слабе представництво їхніх інтересів та відсутність їхньої належної участі у політиці ЄС [1, с. 421–423].

Розвиток міського виміру Європейського Союзу також опосередковано впливає на відносини цього наднаціонального об'єднання з третіми країнами, зокрема Україною. Це чітко простежується у рамках діяльності Конференції регіональних і місцевих влад Східного партнерства, де міста відіграють провідну роль. Також важливими стали такі ініціативи ЄС, як «Угода мерів-Схід» чи «Мери за економічне зростання», що забезпечують зростання суб'єктності міст у нашій державі.

Підсумовуючи, варто наголосити, що упродовж останніх десятиліть на наднаціональному рівні ЄС спостерігається стійка тенденція щодо зростання значущості політики розвитку міст, що набула більш системного та водночас варіативного характеру, реагуючи на виклики сьогодення. Проте процес пошуку оптимального формату інкорпорації міського виміру у діяльність Європейського Союзу ще далекий від завершення і триватиме надалі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Atkinson R.* Cohesion policy and cities: An ambivalent relationship? / R. Atkinson, K. Zimmermann // *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. – Cheltenham: Edward Elgar, 2016. – P. 413–426.
2. *Atkinson R.* The urban dimension in cohesion policy: Past developments and future prospects / R. Atkinson // *European Structural and Investment Funds Journal*. – 2015. – Vol. 3(1). – P. 21–31.
3. *De Santiago Rodríguez E.* El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam / E. de Santiago Rodríguez // *Territory of Research on Settlements and Environment*. – 2017. – Vol. 18(1). – P. 23–46.
4. *González Medina M.* Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda? / M. González Medina, V. Fedeli // *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. – 2015. Vol. 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281543007002>.
5. *Havlik V.* Cities and Regions in Competition? Negotiations for the 2014-2020 Programming Period in the Czech Republic / V. Havlik, P. Kuchynkova // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. – 2017. – N 50. – P. 90–109.
6. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.
7. *Parkinson M.* Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going? / M. Parkinson [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.researchgate.net/profile/Michael_Parkinson7/publication/268354377_URBAN_POLICY_IN_EUROPE_WHERE_HAVE_WE_B

EEN_AND_WHERE_ARE_WE_GOING_Draft/links/56b0886408ae9f0ff7b4f786/URBAN-POLICY-IN-EUROPE-WHERE-HAVE-WE-BEEN-AND-WHERE-ARE-WE-GOING-Draft.pdf.

8. The Pact of Amsterdam: Urban Agenda for the EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>.

9. *Van den Berg L.* The urban dimension in European policy: history, actors and programmes / L. Van den Berg, E. Braun, J. van den Meer and G. Mingardo // *National Responses to Urban Challenges in Europe*. – Aldershot : Ashgate, 2007. – P. 39–61.

Стаття надійшла до редколегії 10.11.2017

Прийнята до друку 15.11.2017

CITIES AND EUROPEAN INTEGRATION: KEY TRENDS AND CHALLENGES

Roman Kalytchak

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universitetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail: kalytchak@hotmail.com*

The article focuses on the urban dimension of European integration and analyzes new trends in the field of urban policy at the EU level. It is noted that there is a steady tendency to increase the role of cities, but the lack of legal grounds and other factors make it impossible to institutionalize the urban dimension at the supranational level, forcing to constantly search for a range of different formats for their incorporation into the activities of the European Union. It emphasizes that the urban policy as part of the EU regional policy plays an ambivalent role in institutionalizing the urban dimension. It stresses that although cities gradually become part of the multi-level governance system, they continue to occupy rather marginal positions within the EU. It indicates that the Amsterdam Pact, which aims to serve as a milestone document and designed to ensure growth and innovation in cities, should be seen as a middle-term solution, and the process of how to take properly into account the role of cities at the supranational level is still far from completion. It also points out that the development of the urban dimension of the European Union has become one of the external factors that influence the growth of importance of cities within Ukraine.

Key words: city; integration processes; multilevel governance; European Union; Amsterdam Pact.