

МІСЬКИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ (EU URBAN AGENDA) ЯК СКЛADOVA ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНОСТІ ЄВРОСОЮЗУ

Бочарова Н. В.

ВСТУП

В умовах євроінтеграції велике значення для України набуває вивчення досвіду Європейського Союзу в царині регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Співпраця у цій сфері була визначена у спеціальному Меморандумі, підписаному між Україною і ЄС у Брюсселі 22 липня 2009 р.¹ У лютому 2015 р. Комітетом регіонів ЄС було створено робочу групу з Україною з питань децентралізації, метою діяльності якої визначалися обмін досвідом, розбудова територіальної співпраці та нарощування потенціалу взаємодії на регіональному рівні. Слід зазначити, інтерес до регіональної політики ЄС поза межами об'єднаної Європи є настільки сильним, що Генеральний директорат з регіональної політики ЄС вперше створив спеціальну групу для організації діалогу щодо регіональної політики з країнами, які не входять до ЄС. Визнаючи політичну та практичну важливість цієї діяльності, у 2009 р. Європейський парламент виділив фінансування для пілотного проекту під назвою «Посилення регіонального та місцевого співробітництва через просування регіональної політики ЄС на глобальному рівні»².

Впровадження досягнень Євросоюзу у практику українського самоврядування актуалізується у зв'язку з набуттям Україною у червні 2022 р. статусу офіційного кандидата на вступ до ЄС. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної*

¹ Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_935#Text

² Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? *Office of the Official Publication of the European Union*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони визначає якісно новий формат відносин з ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції», та є стратегічним орієнтиром системних реформ в Україні, в тому числі стосовно реформи місцевого самоврядування. У главі 27 *Угоди* (ст. 446-449) передбачено налагодження взаємодії між представниками місцевої влади України та ЄС в рамках Комітету регіонів³.

1. Формування регіональної політики Європейського Союзу

За роки існування Європейського Союзу цим інтеграційним об'єднанням європейських країн був накопичений значний досвід ефективного проведення регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Вже у преамбулі Римського договору 1957 р. (Договір про створення Європейського економічного співтовариства) була зафіксована задача «посилити єдність економік і гарантувати їх гармонічний розвиток, згадуючи відмінності між регіонами і долати відсталість найменш розвинутих регіонів»⁴.

У 1968 р. був утворений Генеральний директорат з регіонального розвитку (Directorat General for Regional Policy)⁵, через 5 років виникла посада Комісара ЄС у справах регіональної політики⁶, а у 1975 р. створений Європейський фонд регіонального розвитку (*European Regional Development Fund (ERDF)*) – один із центральних фондів Європейського Союзу, метою якого є фінансування заходів, спрямованих на вирівнювання регіональних диспропорцій у країнах-членах ЄС.

Найбільш значущі організаційні зміни відбулися з прийняттям у 1988 р. спеціального *Регламенту*, де були визначені принципові напрямки політики згуртованості (cohesion policy), націлені

³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

⁴ Treaty establishing the European Economic Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/t/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

⁵ Генеральні директорати – головні адміністративні підрозділи Європейської Комісії. Вони виконують або забезпечують виконання країнами-членами політики ЄС, здійснюють управління виділенням коштів з бюджету на різні стратегічні напрямки.

⁶ Зараз Комісар з політики згуртованості і реформ. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/ferreira_en

на допомогу найменш розвиненим регіонам та вирівнювання економічного розвитку територій у складі ЄС⁷.

Маастріхтський договір 1992 р. про створення Європейського Союзу запровадив важливі новели у регіональну політику ЄС: створення Комітету Регіонів як координуючого консультативного органу в інституційній структурі ЄС. Був утворений Фонд згуртованості (Cohesion Fund)⁸ та введений принцип субсидіарності як основи регіональної політики.

Таким чином була сформована система цілеспрямованої диференційованої підтримки регіонального розвитку ЄС. Мета реформи полягала у відмові від простого перерозподілу коштів у створенні системи регіонального розвитку, яка вигідна всім країнам, незалежно від рівня їх економічного розвитку. Характерно, що у документах ЄС термін «регіональна політика» заміщується поняттям «політика згуртування». Це означає, що політика згуртування представляє собою переплетення регіональної та соціальної політики, коли вони вже не розглядаються ізольовано одна від одної. Політика згуртованості передбачає згуртування по горизонталі (між регіонами) і по вертикалі (між верствами суспільства)⁹.

Новий імпульс регіональна політика ЄС отримала в рамках Лісабонської стратегії (*Lisbon Strategy*), прийнятою Європейською Радою у березні 2000 р. У документі була сформульована стратегічна мета Європейського Союзу на підвищення його глобальної конкурентоспроможності через економічне оновлення та поліпшення в соціальній сфері й охороні довкілля. Програма визначила для Європейського Союзу завдання на наступне десятиліття: стати найконкурентоспроможнішою та найдинамічнішою у світі економікою, що базується на знаннях, яка здатна до постійного зростання, забезпечує більше робочих місць та тісніше соціальне гуртування. Регіональна політика більше не розглядається

⁷ Див. докладно: EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

⁸ Фонд згуртованості надає підтримку державам-членам ЄС з валовим національним доходом на душу населення нижче 90% (середній показник ЄС-27) для зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості ЄС. Він підтримує інвестиції через спеціальні національні або регіональні програми.

⁹ Див. з цього приводу відповідні матеріали на сайті Європарламенту: European Parliamentary Research Service Blog. The EU Urban Agenda. URL: <https://epthinktank.eu/>

як механізм допомоги регіонам у досягненні середніх показників по ЄС (що, втім, не втратило свою важливість). Конкуренція все більше відбувається між регіонами світового ринку і успішними регіональними економіками, які стають реальними гравцями у глобальних виробничих мережах. Регіональна політика ЄС тепер представляє собою політику, що визначає та орієнтується на можливості для майбутнього, мобілізуючи недостатньо використаний потенціал, а не виплачуючи компенсацію за проблеми минулого.

Чергова реформа політики згуртування відбулась у 2020 р. Її основою став звіт групи незалежних експертів високого рівня з питань скорочення бюрократичних препон в управлінні програм політики згуртування. Пріоритетними напрямками політики згуртування на перспективу до 2027 р. визначені:

- направлення основної частини інвестицій Європейського фонду регіонального розвитку та Фонду згуртування на інновації, підтримку малого бізнесу, цифрової і промислової технології, боротьбу зі зміною клімату та розвиток низьковуглецевої економіки;

- збереження для всіх без винятку регіонів Євросоюзу можливість отримання підтримки за бюджетною статтею «згуртування»;

- головним критерієм для розподілу коштів вважати ВВП на душу населення, головною метою при цьому вважати скорочення диспропорцій і сприяння розвитку регіонів з низьким рівнем доходів в низьким рівнем зростання;

- в якості додаткових критеріїв фінансування використовувати показники, що характеризують стан справ в таких проблемних сферах, як зайнятість серед молоді, рівень освіти, зміна клімату та інтеграція мігрантів;

- близько 70% коштів Європейського фонду регіонального розвитку та Фонду згуртованості направляти на створення «розумної та зеленої Європи», з яких до 25% асигнувати на проекти у сфері охорони навколишнього середовища;

- поширювати як такі, які добре себе зарекомендували, гнучкі підходи до політики згуртування, зокрема переводити ресурси з однієї програми в іншу у разі непередбачених обставин.

2. Становлення та розвиток міської складової політики згуртованості

Регіональна політика ЄС являє собою постійний процес перегляду і корегувань, щоб надати динамізму євроінтеграції, забезпечити функціонування спільного ринку і підтримку такого розвитку населенням.

В останні роки в Євросоюзі особливу увагу приділяють розвитку європейських міст, які відіграють центральну роль у економічному зростанні і забезпеченні конкурентоспроможності європейських регіонів. Понад 70% європейців живуть у міських районах, які є центрами освіти, науки, інновацій та підприємництва.

Визнаючи важливість міських проблем та викликів, з якими все частіше стикаються міста, дебати щодо міського порядку денного Європейського Союзу розпочались із повідомлення Європейської Комісії «Назустріч міському порядку денному в Європейському Союзі» у 1997 році¹⁰.

З тих пір в ЄС регулярно з'являлися документи офіційного характеру (повідомлення Європейської Комісії, висновки та заяви Ради ЄС), а також громадсько-політичного значення, наприклад, «Acquis URBAN» (Використання найкращих практик міст для Європейської політики згуртованості)¹¹, що призвело до появи загальноєвропейського “urbain acquis”¹². Таким чином, «міський вимір» був включений суттєвим; елементом в політику згуртованості, під якою в останні роки в ЄС зазвичай розуміють регіональну політику¹³.

Перед містами Євросоюзу на сучасному етапі виникають нагальні проблеми, які вони повинні вирішувати, а саме: 1) забезпечення населення роботою і підготовка кваліфікованих кадрів для місцевої економіки; 2) подолання міської бідності; 3) забезпечення населення житлом; 4) інтеграція у суспільство мігрантів та біженців; 5) стале використання ресурсів та прородоохоронних рішень; 6) циркулярна економіка; 7) кліматична адаптація; 8) енергоефективність; 9) міська мобільність; 10) якість

¹⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION «Towards an urban agenda in the European Union». Brussels, 06.05.1997 COM(97) 197 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197&from=it>

¹¹ The Acquis URBAN'. Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference “URBAN Future” on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Germany). URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/docum

¹² Acquis ЄС, який часто скорочується до *acquis* – це накопичене законодавство, правові акти та судові рішення, які становлять сукупність законодавства Європейського Союзу, яке виникло з 1993 року. Цей термін французький: *acquis* означає «те, що було придбано або отримано», а *communautaire* означає «спільнота». URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire

¹³ Див. з цього приводу відповідні матеріали на сайті Європарламенту: European Parliamentary Research Service Blog. The EU Urban Agenda. URL: <https://epthinktank.eu/>

повітря; 11) цифровізація; 12) інноваційні проекти; 13) відповідальні та прозорі закупівлі.

Міський напрямок регіональної політики ЄС був позначений прийняттям низки важливих стратегічних документів, серед яких, наприклад, *Лейпцизька хартія сталих європейських міст 2007 р. (Leipzig Charter on Sustainable European Cities)*, *Марсельська заява 2008 р. (Marseille Statement)*, *Толедська Декларація 2010 р. (Toledo Declaration)*, *Познаньські висновки 2011 (Poznan Conclusion)*, *Звіт «Міста завтра 2011 р. (Cities of Tomorrow Report)*, *Ризька декларація 2015 р. (Riga Declaration)*, *Робочий документ співробітників Комісії щодо результатів громадських консультацій відносно ключових особливостей міської програми ЄС 2015 р. (Commission Staff Working Document on the results of the public consultation on the key features of an EU Urban AGENDA)*.

Якісні зміни до «Європейського порядку денного міст» були внесені у травні 2007 року з прийняттям *Лейпцизької хартії сталого європейського міста*, яка була розроблена за ініціативою Федерального міністра Вольфганга Тіфензее та підписана 24-25 травня 2007 р. у Лейпцигу з нагоди засідання неофіційної Ради ЄС з питань розвитку міст та територіальної згуртованості.

У преамбулі документу відмічено: «Усвідомлюючи всі виклики і шанси, і беручи до уваги різні історичні, економічні, соціальні та екологічні аспекти в розвитку європейських міст, міністри держав-учасників, компетентні з питань міського розвитку, погодили спільні принципи і стратегії в області політики міського розвитку»¹⁴.

Стратегія Хартії націлена на подолання таких вад в розвитку європейських міст, як демографічні і екологічні проблеми, соціальна нерівність, відокремлення певних груп населення, потреби у придатних квартирах за доступними цінами тощо. При подоланні цих вад міста зможуть виконати свої функції носіїв суспільного прогресу і зберегти соціальний баланс всередині міста і між містами, забезпечити культурне різноманіття, досягти високої будівельної та екологічної якості.

Концептуально Хартія базується на консолідації підходів «інтегрованого та сталого розвитку міст». Центральною ідеєю є побажання більш інтенсивно перетворити у життя принципи політики інтегрованого міського розвитку, яка представляє собою процес координації головних сфер міської політики у просторовому, діловому та часовому відношеннях. Це завдання загальноєвропейського

¹⁴ Leipzig Charter on Sustainable European Cities. URL: <https://city2030.org.ua/en/document/leipzig-charter-sustainable-european-cities-text>

масштабу, яке базується на необхідності враховувати місцеві особливості і дотримання принципу субсидиарності. Досягнення балансу інтересів становить базу для консенсусу між державою, регіонами, містами, громадянами і господарюючими суб'єктами. Серед конкретних рекомендацій Лейпцизької хартії можна відмітити такі:

- створення і утримання якісних зон публічного призначення;
- модернізація мереж інфраструктури і підвищення енергоефективності;
- активна політика інновацій і освіти;
- стратегія підвищення якості в області містобудування;
- укріплення місцевої економіки і політики на ринку праці;
- активна політика освіти і професійної підготовки для дітей і молоді;
- сприяння розвитку міського транспорту по доступним цінам.

Слід звернути увагу на тезу *Хартії* стосовно закріплення політики міського розвитку на національному рівні. Містам необхідна свобода дій в цілях відповідального рішення комунальних задач і одночасно потрібна довгострокова стабільна фінансова база у вигляді національних і європейських джерел фінансування, використовуваних в цілях сприяння міському розвитку.

На підставі цих політичних заяв, декларацій і аналітичних звітів був сформульований *Міський порядок денний для ЄС (Міська програма для ЄС)*, затверджений *Амстердамським пактом (Pact of Amsterdam)*, погодженим на неформальній зустрічі міністрів країн ЄС, відповідальних за міські питання, 30 травня 2016 р. в Амстердамі (Нідерланди)¹⁵.

Документ представив новий підхід до вирішення питань розвитку європейських міст в рамках системи багаторівневого управління в ЄС¹⁶. Головна мета підходу – сприяти співпраці між державами-членами, містами, Європейською комісією та іншими зацікавленими сторонами для стимулювання зростання,

¹⁵ Urban Agenda for the EU. 'Pact of Amsterdam'. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, the Netherlands. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

¹⁶ Багаторівневе управління = це термін, що використовується для опису способу розподілу влади вертикально між багатьма рівнями управління та горизонтально між багатьма квазіурядовими та неурядовими організаціями та суб'єктами в ЄС. Принципи такої системи управління викладені у Хартії багаторівневого урядування у Європі. Див.: Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe. URL: <https://aer.eu/charter-for-multilevel-governance-in-europe/>

життєздатності та інновацій у містах Європи та виявлення та успішного вирішення соціальних проблем.

Міська програма ЄС прагне залучити міські органи влади до розробки та реалізації політики ЄС, а також посилити міський вимір у цій політиці. Виявляючи та намагаючись подолати труднощі та проблеми в політиці ЄС, міська програма для ЄС має на меті дати можливість міським владам працювати більш систематично та послідовно для досягнення загальних цілей. Це допоможе зробити політику ЄС більш привабливою для міст, ефективною та дієвою (effective and efficient).

Порядок денний для міст ЄС не створив нових джерел фінансування ЄС, зайвого адміністративного тягаря, не вплине на поточний розподіл юридичних компетенцій та існуючих робочих структур і органів прийняття рішень, а також не перенесе компетенцію керівництва містами на рівень ЄС (відповідно до ст. 4 та 5 *Договору про Європейський Союз*). Він має на меті реалізувати весь потенціал та внесок міських територій у досягнення цілей ЄС та відповідних національних пріоритетів при повному дотриманні принципів субсидіарності в пропорційності.

Економіка агломерацій у Європі (або території великих міст) розглядається в якості ключового фактору економічного зростання. Європейський досвід демонструє змішаний просторовий вплив економічної концентрації. Європа, з її відносно високою щільністю населення і високими цінами на землю стикається з такими проблемами, як перенаселення, забруднення і злочинність. Особливо в розвинених економіках економічні вигоди урбанізації слід порівнювати з витратами, пов'язаними з відповідними проблемами.

Європа переконалась, що факторами зростання є не лише великі міста. Роль невеликих і середніх міст та місцевих центрів у сільській місцевості постійно зростає, тому у ЄС було звернуто увагу на так званий поліцентричний розвиток. Він полягає у з'єднанні великих і малих міст та віддалених сільських територій, що відіграє важливу роль у стримуванні депопуляції сільських територій.

Порядок денний для міст зосереджений конкретно на трьох стовпах формування та реалізації політики ЄС:

- краще регулювання (зосередженість на більш ефективному та послідовному здійсненні існуючих політик, законодавства, та інструментів ЄС);
- краще фінансування (сприятиме виявленню, підтримці, інтеграції та вдосконаленню традиційних, інноваційних та зручних для користувачів джерел фінансування міських територій на

відповідному інституційному рівні, в тому числі з європейських структурних та інвеститційних фондів);

- кращі знання (сприятиме зміцненню бази знань з міських питань та обміну кращими практиками та знаннями).

Ключовим механізмом реалізації міської програми для ЄС виступають так звані *Тематичні Партнерства (Thematic Partnership)*, які представляють різні урядові рівні та зацікавлені сторони у вирішенні певних завдань¹⁷.

Партнерства були розпочаті у три етапи:

1) перші пілотні Партнерства стосуються включення мігрантів та біженців у міське суспільство, забезпечення доступного житла, якості повітря та ліквідацію бідності («Амстердамські партнерства»);

2) «Братиславські партнерства» започатковані під час головування Словаччини у 2016 році, працюють над циркулярною економікою (тобто економікою замкненого циклу, заснованої на відновленні та раціональному споживанні ресурсів), цифровим переходом, робочими місцями та навичками в місцевій економіці і міською мобільністю;

3) наймолодші Партнерства створені у 2017 році («Мальтійські партнерства»), стосуються питань адаптації до кліматичних змін, енергетичного переходу, відповідальних та інноваційних державних закупівель та сталого використання земельних та природних ресурсів.

Міська влада є одним із основних бенефіціарів державного фінансування, але отримати його може бути складно через безліч різних інституцій ЄС, які надають фінансування, та різних способів, якими вони це роблять. Програма розвитку міст не створює додаткового фінансування ЄС. Вона ґрунтується на викладених уроках, щоб полегшити міській владі подання заявок на фінансування всіх програм ЄС, включаючи ті, які підпадають під політику згуртування.

Говорячи про фінансування міського розвитку в ЄС, слід враховувати нові підходи у роботі Фондів Євросоюзу за останні роки. Вони включають; 1) перехід на онлайнвий метод роботи; 2) спрощені процедури по відшкодуванню витрат і обмеження

¹⁷ Партнерство, як визначають у ЄС, – це відношення між незалежними суб'єктами, що виникає внаслідок їхньої підприємницької ринкової позиції, засноване на взаємній довірі, прихильності та відповідальності сторін, які ухвалили рішення про співпрацю, з тим, щоб результати їхньої співпраці формували для них конкретну перевагу та мали постійний характер. URL: <https://smart.gov.pl/en/jakie-korzysci-daje-inteligentna-specjalizacja/thematic-partnerships>.

документації; 3) більш чіткі критерії для оцінки ефективності інвестицій; 4) пріоритетні заходи контролю. Після Брекзиту¹⁸ в ЄС постала проблема зменшення фінансових можливостей політики згуртування приблизно на 10%. В таких обставинах ЄС зацікавлений у максимально ефективному використанні вкладених ресурсів. Для цього використовуються різні інструменти в рамках міського порядку денного. Так, наприклад, у кінці 2017 р. на Форумі міст, що проходив у Роттердамі, Європейський інвестиційний банк презентував нову організаційну структуру технічної підтримки міст УРБІС (URBIS – Urban investment Support), яка покликана полегшити доступ інвесторів до інвестицій, активізувати використання існуючих засобів і активів, забезпечити підготовку якісних проектів для їх подальшого фінансування Євросоюзом¹⁹. Представники міст усіх держав-членів мають можливість звернення за підтримкою в УРБІС через веб-сторінку спеціалізованого консультативного центру²⁰.

Добре відомою в ЄС стала фінансова програма *ESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Спільна європейська підтримка стійких інвестицій у міські райони)*, започаткована за ініціативою Комісії у співпраці з Європейським інвестиційним банком та Банком розвитку Ради Європи для сприяння стійким інвестиціям, зростанню та створенню робочих місць у міських районах Євросоюзу. JESSICA дозволяє управляючим органам використовувати проміжні платежі зі структурних фондів для інвестування у фонди міського розвитку за допомогою повторно використовуваних та відшкодованих фінансових механізмів, в основному акціонерного капіталу, гарантій та субординованих кредитів. Повернені кошти можуть бути реінвестовані для підтримки інших міських проектів. Фонди міського розвитку можуть приймати різні адміністративні форми та бути присвячені інвестиціям у різних галузях. Їх спільними рисами є ринковий підхід, оскільки очікується, що вони принаймні відшкодують свої інвестиції, а також той факт, що вони мають інвестувати у проекти в рамках чітко визначених комплексних планів відновлення та розвитку міст. Ініціатива

¹⁸ Брекзит – (злиття слів «Британія» та «вихід») вихід Британії зі складу Європейського Союзу.

¹⁹ Commission and European Investment Bank launch new advisory service to help cities plan investments. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2017/11/28-11-2017-commission-and-european-investment-bank-launch-new-advisory-service-to-help-cities-plan-investments

²⁰ Urbis | Shaping Cities and Communities. URL: <https://urbis.com.au/>

JESSICA також сприяє наданню додаткової фінансової підтримки з боку європейських банків, а також може залучати додатковий акціонерний капітал, зокрема для державно-приватних партнерств та інших проєктів. .

Ще одним прикладом раціонального використання фінансових ресурсів є практика укладання так званих «*Пактів доброчесності*» (*Integrity Pacts*), націлених на встановлення контролю за діяльністю Структурних фондів та Фонду сгуртування. Вони мають форму контрактів, що укладаються трьома сторонами: замовником, виконавцем і організацією, яка представляє громадянське суспільство і займається моніторингом дотримання умов угоди²¹. Завдяки створенному наглядовому механізму забезпечується підзвітність, легітимність, транспарентність закупівель, захист Фондів ЄС від шахрайства і корупції.

У період з 2014 по 2020 рік Європейський фонд регіонального розвитку виділив 15 мільярдів євро безпосередньо на інтегровані стратегії сталого розвитку міст. Близько 900 міст у всьому ЄС мають право впроваджувати ці стратегії.

Спеціальна *Мережа міського розвитку* (*The Urban Development Network*) підтримує обмін інформацією між містами, залученими до інтегрованого сталого міського розвитку та міських інноваційних дій. Це сприяє діалогу про сталий розвиток міст між Комісією, містами та іншими зацікавленими сторонами. *Мережа міського розвитку* складається з понад 500 міст/міських територій по всьому ЄС, відповідальних за реалізацію інтегрованих заходів на основі стратегії сталого міського розвитку, Місія *Мережі* включає також контроль коштів, які реалізуються на місцях у містах Європи.

Ще однією ініціативою в побудові політики міського розвитку в ЄС став проєкт «*розумних міст*» (*Smart cities*).

Розумне місто – це місце, де традиційні мережі та послуги стають більш ефективними за допомогою цифрових рішень на благо його жителів і бізнесу. Розумне місто виходить за рамки цифрових технологій для кращого використання ресурсів і зменшення викидів. Сюди входить розумніші міські транспортні мережі, модернізоване водопостачання та утилізація відходів, а також більш ефективні способи освітлення та опалення будівель. Це також означає більш інтерактивну та чуйну міську адміністрацію, безпечніші громадські місця та задоволення потреб старіючого населення.

²¹ Див. докладно про систему *Пактів доброчесності*: URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

Рух розумних міст спирається на створену нещодавно платформу *Ринок розумних міст (The Smart Cities Marketplace)*. Вона була заснована шляхом злиття двох колишніх платформ «Ринку Європейського інноваційного партнерства з розумних міст і спільнот (EIP-SCC Marketplace)» та «Інформаційної системи розумних міст (SCIS)». Це серйозна ініціатива, яка змінює ринок і має на меті об'єднати міста, промисловість, малі і середні підприємства, інвесторів, банки, дослідників та багатьох інших учасників розумного міста. Ринок розумних міст має багато послідовників з усієї Європи та за її межами. Їх спільні цілі – покращити якість життя громадян, підвищити конкурентоспроможність європейських міст і промисловості, а також досягти європейських енергетичних і кліматичних цілей.

3. Новітні проблеми і напрямки розвитку Міського порядку денного для ЄС (EU Urban Agenda)

Новітні проблеми міського порядку денного виникли у зв'язку з так званим «зеленим курсом» регіональної політики ЄС, який визначився наприкінці 2019 р.

З періоду підготовки і проведення 25-ої Конференції сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), яка відбулася у Мадриді 2-15 грудня 2019 р., кліматичний порядок денний домінує у визначеннях всіх стратегій подальшого розвитку Європейського Союзу. У спеціальному документі

Єврокомісії «*Європейська зелена угода: запитання та відповіді*»²² зазначені завдання зробити Європу до 2050 р. кліматично нейтральним континентом. З цією метою планується провести скорочення викидів парникових газів, ввести нові вимоги до екологічно чистих видів палива, запровадити заходи по боротьбі з хімічним забрудненням, збереженню біорізноманіття.

На думку регіональних лідерів ЄС, яка була висловлена на засіданні Комітету регіонів наприкінці 2019 р., для виконання «*Зеленої угоди ЄС*» потрібне реформування багаторівневого управління ЄС, в результаті якого міста повинні бути поставлені

²² The European Green Deal: Questions & Answers. European Commission Brussels, 11 December 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_19_6690.

у центр прийняття екологічних рішень²³. З цією метою пропонується оновлення *Лейпцизької хартії сталого європейського міста*, де повинно бути зафіксовано положення про перехід міст до більш зеленої, справедливої і конкурентоспроможної соціальної моделі, а також позначені завдання по декарбонізації і адаптації міст до кліматичних загроз, активної участі місцевих суб'єктів у європейських екологічних ініціативах, в тому числі по реалізації Директив ЄС по якості повітря.

Окрім екологічних ініціатив програма оновлення Лейпцизької хартії, прийнята на 140-й пленарній сесії Комітету регіонів ЄС 12-14 жовтня 2020 р. містить такі положення:

- вважає, що оновлену *Лейпцизьку хартію* слід розглядати як політичну можливість, що дозволяє містам виступати еталоном для практичного втілення різних міських політик у всіх державах-членах;

- погоджується з наступними принципами дії оновленої *Лейпцизької хартії*: інтегрований підхід; місцевий підхід (place-based approach); багаторівневе управління та участь та співтворчість. Усі вони стосуються принципів, якими керується політика згуртованості ЄС;

- закликає Європейську Комісію проявити більшу політичну відданість міській програмі для ЄС та включити її у свої провідні ініціативи, такі як Зелений курс та цифрові ініціативи;

- закликає Європейську Комісію встановити набагато тісніший зв'язок між майбутньою програмою *Better Regulation Agenda* та програмою *Urban Agenda for the EU*, щоб враховувати рекомендації міських партнерств;

- нагадує про необхідність адаптації програми координації економічних політик *The European Semester* до кращого відображення викликів для міст. Отже, конкретні проблеми міських районів, такі як доступне житло, зростаюча нерівність та довгострокові інвестиції, повинні відображатися на рівні координації економічної політики в Європейському Союзі;

- закликає Європейську Комісію розробити нову спільну систему відліку із спільною термінологією, показниками та методологією з метою подальшого здійснення інвестицій та досягнень численних національних, регіональних та місцевих програм міського розвитку;

²³ EU local leaders call for ambitious climate goals and adequate support from the EU 18.12.2019. URL:<https://cor.europa.eu/en/news/Pages/EU-local-leaderscall-for-ambitious-climate-goals-and-adequate-support-fromthe>.

- вважає, що цифрова трансформація повинна призвести до кращої «цифрової згуртованості» в Європі як для своїх громадян, так і для її територій;

- закликає німецьке головування в ЄС офіційно визнати роль Комітету регіонів в оновленій Лейпцизькій хартії²⁴.

Ці ідеї фактично відтворює *Бухарестська декларація*, яка була схвалена на неформальній зустрічі міністрів ЄС, відповідальних за містобудування, організованій Румунією 13-14 червня 2019 року у Бухаресті²⁵. *Декларація* визначила можливості та виклики, які постали перед ЄС, а також характеризувала загальний стан політики міського та регіонального розвитку. Підкреслювалося, що міста та міські райони відіграють важливу роль у реалізації пріоритетів ЄС. Міський розвиток має великий потенціал для сприяння територіальній згуртованості ЄС за рахунок створення позитивних зовнішніх ефектів за межами міських територій. Вкрай важливо добиватися доданої вартості інтегрованого територіального розвитку «міської власності» (urban ownership), як це просуває (promoted) політика згуртування. Таким чином, *Бухарестська декларація* була покликана служити мостом між *Амстердамським пактом*, схваленим під час головування Нідерландів у 2016 році, та *Лейпцизькою хартією*, яку планували переглянути під час головування Німеччини у 2020 році.

Нову *Лейпцизьку хартію «Перетворюючу силу міст на загальне благо»* було прийнято на неформальній зустрічі міністрів країн ЄС, організованої 30 листопада 2020 року. Вона пропонує оновлені загальні рамки та принципи сталого розвитку міст²⁶. Нова *Лейпцизька хартія* також супроводжується імплементаційним документом, який покликаний спрямовувати наступний етап

²⁴ EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS. 140th plenary session, 12-14 October 2020. OPINION “The renewal of the Leipzig Charter on Sustainable European Cities”. URL: [https://cor.europa.eu/hr/our-work/Pages/Opinion Timeline.aspx?opId=CDR-4829-2019](https://cor.europa.eu/hr/our-work/Pages/Opinion%20Timeline.aspx?opId=CDR-4829-2019).

²⁵ Towards a common framework for urban development in the European Union Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters Declaration of Ministers Bucharest, 14 June 2019. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2019-06-14_bucharest_declaration_en.pdf.

²⁶ New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good.

міського порядку денного для ЄС відповідно до оновлених параметрів²⁷.

У новому програмному документі міського розвитку ЄС зроблені нові важливі акценти не тільки на економічному, але на соціокультурному значенні міст. Визнається, що європейські міста – це більше, ніж місця щільної забудови, вони також забезпечують культурну, соціальну, екологічну взаємодію. Більшість міст є унікальними, історично вони виростили як центри видатної культурної цінності, що формує міську спадщину Європи та ідентичність її громадян. Таким чином, *культура є основою будь-якого сталого міського розвитку*, включаючи збереження та розвиток будівельної та іншої культурної спадщини. Міста – це місця плюралізму, творчості та солідарності. Культурні та політичні традиції були основою для розвитку міст, які відображають демократичні права та цінності. Міста також є лабораторіями для нових форм вирішення проблем і випробувальними майданчиками для соціальних інновацій. Високоякісні, відкриті та безпечні громадські простори функціонують як жваві міські місця, що дозволяє людям взаємодіяти, обмінюватися та інтегруватися в суспільство.

Виходячи з цих настанов, необхідно посилити якісне міське планування та дизайн, щоб створити компактні, соціально та економічно змішані міста з добре розвинутою інфраструктурою та здоровим середовищем та можливостями для ідентифікації, які сприяють добробуту всіх. Це вимагає цілісного розуміння високоякісної *Baukultur*²⁸ як основи інтегрованого планування та процесів проектування для будь-якого формування антропогенного середовища в європейських містах. Він також охоплює управління та переобладнання існуючих будівель, а також проектування та будівництво сучасних будівель, інфраструктури та громадських місць.

Пандемія коронавірусу, в умовах якої приймалась оновлена *Лейпцизька хартія*, зумовила появу акцентів на здатність міст

²⁷ IMPLEMENTING THE NEW LEIPZIG CHARTER THROUGH MULTI-LEVEL GOVERNANCE Next steps for the Urban Agenda for the EU Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November 2020. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_implem_en.pdf.

²⁸ *Baukultur* – це німецький термін без точного відповідника. Він описує «культуру будівництва». Концепція включає будь-яку діяльність людини, яка змінює архітектурне середовище, включно з кожним збудованим і спроектованим активом, який є вбудованим у природне середовище та має відношення до нього. Таким чином вираз *baukultur* втілює культурну цінність високоякісного, соціально інтегрованого та сталого збудованого середовища.

існувати в екстремальних умовах. Містам і міським системам потрібна гнучкість, а також вміння реагувати на зовнішні руйнівні події та хронічний стрес. Спроможність міст долати мінливі рамкові умови має підтримуватися здатністю вчитися на минулих подіях одне в одного, володіти гнучким міським управлінням для загального блага, Прогнозні та профілактичні політики, плани та проекти повинні включати різноманітні сценарії для передбачення екологічних і кліматичних викликів та економічних ризиків, а також соціальних перетворень і проблем зі здоров'ям.

1 грудня 2020 року міністри, відповідальні за просторове планування, територіальний розвиток та/або територіальну єдність в країнах ЄС, погодили *Територіальний порядок денний Європейського Союзу до 2030 року*²⁹, що визначає оновлені орієнтири регіональної політики ЄС.

Територіальний порядок денний до 2030 року забезпечує орієнтовану на дії основу для сприяння територіальній єдності в Європі, визначає майбутнє для всіх місць, підкреслює важливість стратегічного просторового планування та дає орієнтири для нього, а також закликає до посилення територіального виміру галузевої політики на всіх рівнях управління. Він прагне сприяти інклюзивному та сталому майбутньому для всіх місць і забезпечити досягнення *Цілей сталого розвитку*³⁰ в Європі. Визначаються дві головні цілі: *Справедлива Європа* та *Зелена Європа*, які мають шість пріоритетів для розвитку європейської території в цілому, а також усіх її місць.

Одним з пріоритетів визначено міський порядок денний, викладений в оновленій *Лейтцизькій хартії*. Зазначено, що «принципи належного міського управління та якісного дизайну забезпечують привабливі, інклюзивні, довговічні, адаптовані місця, які допомагають зробити їх більш приємними та привабливими для роботи, життя та насолоди людей. Важливо, щоб органи державної влади активно планували високоякісний та інклюзивний дизайн, розглядаючи розвиток наших міст, містечок та сіл».

Міська європеїзація позначена провідним елементом нової політики згуртованості ЄС на 2020-2027 рр. Серед пріоритетних

²⁹ Territorial Agenda 2030: a future for all places. URL: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf

³⁰ Цілі сталого розвитку (The Sustainable Development Goals), також відомі як Глобальні цілі, були прийняті Організацією Об'єднаних Націй у 2015 році як універсальний заклик до дій для подолання бідності, захисту планети та забезпечення миру та процвітання для всіх людей до 2030 року.

завдань і напрямків, які визначені Єврокомісією на перспективу, можна зазначити такі.

1. Краще регулювання.

Законодавство ЄС застосовуються в містах, що має прямі та опосередковані наслідки для міської влади, воно може по-різному впливати на різні аудиторії та його важко впровадити на місцевому рівні. Міський порядок денний для ЄС спрямований на те, щоб допомогти відповідним суб'єктам більш ефективно та узгоджено впроваджувати існуючу політику, закони та інструменти. Щодо нового законодавства ЄС, програма кращого регулювання Комісії гарантує досягнення поставлених цілей за мінімальних витрат без накладення непотрібного адміністративного тягаря на підприємства та інші організації, яких це стосується.

2. Краще фінансування.

Міська влада є одними з ключових бенефіціарів державного фінансування, але отримати його може бути важко через багато різних інституцій ЄС, які надають фінансування, і різними способами, якими вони це роблять. Міський порядок денний не створює додаткового фінансування ЄС. Він спирається на отримані уроки, щоб полегшити міській владі подачу заявок на фінансування з усіх програм ЄС, у тому числі тих, що підпадають під політику згуртованості.

3. Краща обізнаність.

Міський порядок денний для ЄС допоможе створити базу знань про міську політику та сприяти обміну передовим досвідом. Усі відповідні ініціативи відповідатимуть законодавству ЄС щодо захисту даних та повторного використання інформації державного сектору, а також сприятимуть використанню великих, зв'язаних і відкритих даних.

4. Пріоритетні теми.

Новітніми пріоритетними темами Міської програми є: якість повітря, циркулярна економіка, адаптація до клімату, культура та культурної спадщини, цифровий перехід, перехід енергії, житло, включення мігрантів і біженців, інноваційні та відповідальні державні закупівлі, роботи та навички в місцевій економіці, стале використання землі та природокористувальні рішення, міська мобільність міська бідність безпека в громадських місцях³¹.

³¹ European Commission. Urban Agenda for the EU. URL: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_en#better-knowledge

ВИСНОВКИ

Ключовим досягненням *Міського порядку денного* для ЄС є можливість, надана місцевим і регіональним органам влади обговорювати пріоритетні теми міст з європейськими інституціями, національними міністерствами та іншими партнерами – спільно визначаючи можливості для посилення взаємодоповнюваності та узгодженості політики ЄС, що впливає на місто. та зміцнити міський вимір політики згуртованості. Це відповідає ключовій ролі міст у багаторівневому формуванні загальної політики ЄС.

Оцінка Європейською комісією перших років реалізації *Міської програми ЄС* продемонструвала багато позитивних результатів. У той же час є необхідність її вдосконалення для більш глибокого досягнення цілей ініціативи.

Міський порядок денний для ЄС об'єднує Єврокомісію, національні міністерства, міську владу та інші зацікавлені сторони для просування кращих законів, легшого доступу до фінансування та більшого обміну знаннями з питань, актуальних для міст. *Міський порядок денний* для ЄС на сучасному етапі пропонує нову форму багаторівневої співпраці з багатьма зацікавленими сторонами з метою посилення міського виміру в політиці ЄС. Разом вони розробляють плани дій, щоб удосконалити існуюче регулювання щодо міських територій та міських проблем, підтримувати та вдосконалювати інноваційні та зручні джерела фінансування для міських територій, ділитися та розвивати знання (дані, дослідження, передові практики).

Зазначені методологічні підходи до розвитку системи муніципального управління в її міському вимірі мають бути враховані в Україні на шляху євроінтеграції і проведення реформи місцевого самоврядування.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу міської складової регіональної політики ЄС. Розглянуті питання формування *Міського порядку денного для ЄС*, визначені основні концептуальні підходи до його побудови, наведені конкретні приклади реалізації міської програми в рамках політики згуртування. Особлива увага приділена характеристиці останніх документів, які визначають напрямки розвитку європейських міст і їх роль у досягненні цілей європейської інтеграції. Підкреслено важливість використання досвіду ЄС Україною в умовах проведення муніципальної реформи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_935#Text

2. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? *Office of the Official Publication of the European Union*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

4. Treaty establishing the European Economic Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

5. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

6. Parliamentary Research Service Blog. The EU Urban Agenda. URL: <https://epthinktank.eu/>

7. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION «Towards an urban agenda in the European Union». Brussels, 06.05.1997 COM(97) 197 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197&from=it>

8. Leipzig Charter on Sustainable European Cities. URL: <https://city2030.org.ua/en/document/leipzig-charter-sustainable-european-cities-text>

9. Urban Agenda for the EU. 'Pact of Amsterdam'. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, the Netherlands. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

10. Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe. URL: <https://aer.eu/charter-for-multilevel-governance-in-europe/>

11. Commission and European Investment Bank launch new advisory service to help cities plan investments. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2017/11/28-11-2017-commission-and-european-investment-bank-launch-new-advisory-service-to-help-cities-plan-investments

12. Urbis | Shaping Cities and Communities. URL: <https://urbis.com.au/>

13. The European Green Deal: Questions & Answers. European Commission Brussels, 11 December 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA19_6690

14. EU local leaders call for ambitious climate goals and adequate support from the EU 18.12.2019. URL: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/EU-local-leaderscall-for-ambitious-climate-goals-and-adequate-support-fromthe>

15. New Leipzig Charter- The transformative power of cities for the common good. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

16. IMPLEMENTING THE NEW LEIPZIG CHARTER THROUGH MULTI-LEVEL GOVERNANCE Next steps for the Urban Agenda for the EU Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November 2020. URL: https://ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_implem_en.pdf

17. Territorial Agenda 2030: a future for all places. URL: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf

18. European Commission. Urban Agenda for the EU. URL: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_en#better-knowledge

Information about the author:

Bocharova Natalia Vasilivna,

Doctor of Legal Sciences,

Professor at the Department of Law

Alfred Nobel University

18, Sicheslavskya Naberezhna str., 49000, Dnipro, Ukraine