

Калитчак Р.Г.

Участь міст у Східному Партнерстві: досягнення та виклики

У статті проаналізовано особливості залучення міського врядування у Східне Партнерство, що відкрило новий вимір взаємодії східноєвропейських міст з ЄС. Визначено, що ця ініціатива відіграє комплексну роль, заохочуючи фіскальну децентралізацію, популяризує міжнародну співпрацю, чи надає доступ до кращих практик у сфері врядування, проте інтересам українських міст краще відповідатимуть секторальні чи двосторонні формати взаємодії з ЄС.

Ключові слова: міста, недержавні актори, Конференція регіональних і місцевих влад Східного партнерства, Європейський Союз.

В статье проанализированы особенности привлечения городов в Восточное партнерство, что открыло новое измерение взаимодействия восточноевропейских городских властей с ЕС. Определено, что эта инициатива играет комплексную роль, поощряя фискальную децентрализацию, популяризируя международное сотрудничество или предоставляя до-

ступ к лучшим практикам в сфере управления, однако интересам украинских городов лучше будут отвечать секторальные или двусторонние форматы взаимодействия с ЕС.

Ключевые слова: города, негосударственные акторы, Конференция региональных и местных органов власти Восточного Партнерства, Восточное Партнерство, Европейский Союз.

This article analyzes the urban dimension of the Eastern Partnership, which opened up a new space for Eastern European cities to interact with the European Union. It argues that this initiative plays a complementary role for encouraging fiscal decentralization, promoting transnational cooperation or sharing best administrative practices, but sectoral or bilateral arrangements would suit better to interests of Ukrainian cities.

Key words: Cities, Non-State Actors, Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership, Eastern Partnership, European Union.

УДК 327.7ЄС

Калитчак Р.Г.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин і дипломатичної служби
Львівського національного університету
імені Івана Франка

Постановка проблеми. Інклюзивний характер багатосторонньої ініціативи Європейського Союзу «Східне Партнерство» щодо співпраці з шістьма країнами Східної Європи та Кавказу передбачає не лише посилену взаємодію на міжурядовому рівні, але також активну участь недержавних акторів, зокрема місцевих та регіональних органів влади. Цей крок покликаний забезпечити максимальне залучення різних суспільних груп країн-партнерів до тіснішої взаємодії з Європейським Союзом. Водночас адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць Східного Партнерства не вирізняється гомогенністю, що обумовлено об'єктивними чинниками. Спільною для них рисою залишається наявність міського самоврядування, що уможливорює комплексно осмислити рівень залучення, формат співпраці та ефективність взаємодії місцевих органів влади усіх шести країн у рамках Східного Партнерства на прикладі міст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика участі недержавних акторів у Східному Партнерстві привертає увагу багатьох дослідників, проте переважно вони фокусують свою увагу на вивченні залучення громадських організацій. Решта аспектів залишається недостатньо вивченими. Зокрема, йдеться і про те, яким чином органи регіональної та місцевої влади інкорпоровані в розбудову східного виміру Політики добросусідства ЄС. Якщо можна віднайти публікації про їхнє залучення на прикладі взаємодії окремих країн-партнерів з ЄС, то поза увагою дослідників залишається питання участі міст у Східному Партнерстві як багатостороннього формату співпраці.

Мета дослідження – проаналізувати на прикладі міст особливості залучення недержавних акторів у діяльність Східного Партнерства.

Виклад основного матеріалу. Інституціоналізація східного виміру Політики Добросусідства передбачала розбудову якісно нового рівня відносин Європейського Союзу зі своїми східноєвропейськими партнерами з метою максимального зближення без надання їм перспективи повноцінного членства. Всеохоплююча за своєю діяльністю та багатостороння за своєю структурою, ця зовнішньополітична ініціатива спрямована на активізацію співпраці на усіх рівнях влади та взаємодію з усім суспільством. У цьому контексті особлива роль відводилась місцевим та регіональним органам влади, зокрема містам, залучення яких розглядалось як одна з передумов успіху Східного Партнерства. З огляду на це, з боку ЄС постійно наголошувалось на необхідності проведення децентралізації як одного з пріоритетів країн-партнерів та впровадження механізмів ефективного, демократичного та багаторівневого врядування, щоб у сукупності гарантувало дієву взаємодію з Європейським Союзом. У цьому контексті місцева та регіональна демократія розглядалась як свідчення дотримання європейських цінностей та як елемент європейської ідентичності країн-партнерів, і вважалось, що вона мала стати своєрідною з'єднувальною ланкою, яка забезпечувала б участь громадян країн-партнерів, уможливлювала б представництво інтересів місцевих громад, включно з міськими, надавало би кращий доступ до ресурсів та отримання досвіду з країн ЄС [6].

Подібний підхід ЄС застосовував не лише до східноєвропейських країн, але й до решти

сусідніх держав. У рамках Політики Добросусідства наголошувалось, що місцева та регіональна влада повинні відігравати ключову роль в усуненні відчуження між державними інституціями та суспільством, популяризації політичної участі громадян на місцевому рівні, забезпеченні того, щоб центральний уряд враховував інтереси місцевих спільнот, у тому числі міст [5].

Розділення політики ЄС щодо сусідів на східний та південний напрями сприяло кращому врахуванню інтересів різних регіонів. У процесі опрацювання структури Східного Партнерства було визнано необхідність зміцнення ролі недержавних акторів, у тому числі регіональних та місцевих влад. Тому первинно розглядалась ідея створення Місцевої та регіональної асамблеї для Східної Європи і Південного Кавказу. Особливо важливу роль відіграв Комітет регіонів ЄС, який активно обстоював ідею інституціоналізації партнерства, що мало слугувати постійною платформою для діалогу та співпраці. Асамблея мала б зосередити увагу на територіальному розвитку, покращенні економічної співпраці, захисті прав людини, сприянні мобільності тощо [8].

У підсумку в 2011 р. було створено Конференцію регіональних і місцевих влад Східного партнерства (далі – КРМВСП) як політичний інститут багатосторонньої співпраці. Її діяльність головно зосереджена в рамках тематичної платформи «Демократія, належне врядування та стабільність». Комітет регіонів ЄС повинен забезпечувати адміністративну підтримку функціонування КРМВСП. Вона складається з тридцяти шести членів, що порівно представляють регіональні та місцеві влади країн-членів ЄС та країн-партнерів із Східної Європи. Цей орган досить амбіційно окреслив свою рольову функцію в контексті реалізації Східного Партнерства:

- стратегічний мислитель, що передбачає складання довгострокових планів, котрі визначають напрям, в якому слід розвиватися місцевому і регіональному врядуванню, чітко встановлюючи послідовність дій;

- своєчасне втручання: робота, як на рівні ЄС, так і на рівні країн-учасниць щодо забезпечення надання сприяння значущим і соціально важливим проектам з розвитку місцевої та регіональної демократії;

- вправний захисник: обґрунтування важливості місцевого і регіонального врядування в контексті здійснення територіальних реформ; налагодження контактів як з європейськими інститутами, так і з органами місцевого врядування у країнах Східного Партнерства; надання переконливого обґрунтування необхідності децентралізувати повноваження, як у сфері розробки політики, так і у сфері фінансів;

- ефективний лідер: демонструє, як впроваджувати культуру ефективності на місцевому і

регіональному рівнях, спрямовуючи увагу на розвиток необхідних компетентностей і покращення підготовки місцевих та регіональних службовців [3].

Оскільки саме від суспільної підтримки залежить успіх Східного Партнерства, акцентується на важливості діяльності цієї інституції, адже саме регіональна і місцева влада, у тому числі міста, є найбільш помітними у щоденному житті громадян. Тому вказується на її вирішальне значення у вирішенні широкого кола питань, таких як: управління водо- і енергопостачанням, утилізація відходів, охорона довкілля, транспорт, освіта, культура, міграція, соціальна політика, економічний розвиток та інвестиції тощо [2]. На регіональну і місцеву владу до того ж покладено відповідальність за захист демократії, прозорість та дотримання прав людини [3].

Особливістю Конференції регіональних і місцевих влад Східного партнерства стала домінуюча роль міст. Це обумовлено цілою низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Формально в ній повинні бути рівномірно представлені всі типи владних органів регіонального і місцевого рівня, однак це складно зробити з огляду на низку особливостей країн-партнерів. По-перше, йдеться про різну територіальну протяжність кожної з них, що зумовлює відмінний адміністративно-територіальний устрій. З огляду на це, повноцінні субнаціональні регіони можуть функціонувати лише в Україні та Білорусі. У решті країн можна радше говорити про міське та місцеве врядування, при цьому міста займають домінуючі позиції. По-друге, йдеться про відмінний рівень самоврядування між шістьма країнами-партнерами. Для них характерний різний рівень децентралізації, проте фактично всюди міста представлені самоврядуванням і зрідка є частиною виконавчої вертикалі влади. Це надає містам більше простору для маневрів, зокрема у співпраці із закордонними партнерами. По-третє, на відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць, уряди всіх країн-партнерів прихильно ставляться до міжнародної співпраці міст, оскільки не вбачають у ній загрозу національному суверенітету і не розглядають її як латентне джерело сепаратизму. Це особливе чутливе питання для країн Східного Партнерства. По-четверте, як правило, міста володіють значним економічним потенціалом, що вчиняє з них більш самостійних гравців, порівняно з іншими формами регіональної та місцевої влади, і відкриває більше можливостей для міжнародної діяльності.

Важливим для розуміння ролі міст у контексті Конференції регіональних і місцевих влад Східного партнерства є наявність істотних відмінностей між країнами-партнерами. Насамперед, йдеться про поділ учасників на дві основні групи: до першої належать Грузія, Молдова та Україна, що обрали

зближення з ЄС та підписали з ним договори про асоціацію; у другу групу входять Азербайджан, Білорусь та Вірменія, що не вбачають необхідності подальшого поглиблення інституціоналізації відносин з ЄС. Своєю чергою, це позначається на обсязі та інтенсивності співпраці регіональних і місцевих влад з двох груп, адже у двосторонньому форматі взаємодії з ЄС грузинські, молдавські та українські органи самоврядування мають суттєво більше можливостей та кращий доступ до додаткових фінансових ресурсів. Спільним для країн-партнерів є той факт, що у жодній з них місцева чи регіональна влада не отримала такого обсягу функцій, як у країнах-членах ЄС. Проте діяльність КРМВСП ускладнює відмінна траєкторія розвитку самоврядування у країнах-партнерах. Якщо в Україні та Грузії активно відбувається децентралізація, то Білорусь вирізняється жорсткою вертикаллю влади та дотепер не є підписантом Європейської хартії про місцеве самоврядування, що розглядається як конститутивний документ для розбудови місцевої та регіональної демократії на європейському континенті. Це обумовлює необхідність з боку КРМВСП відмовитись від уніфікованого підходу та розбудовувати свою політику диференційовано до країн-партнерів, враховуючи їхні особливості та потреби.

Щоб уникнути надмірної політизації своєї діяльності та вибудувати ефективний формат для взаємодії всіх країн-партнерів, Конференція регіональних і місцевих влад Східного партнерства намагається, насамперед, позиціонувати себе як платформа територіального співробітництва, як інструмент для спільного вирішення спільних завдань [6]. Тому вона прагне надавати підтримку в тих сферах, що зміцнюватимуть потенціал місцевих та регіональних влад, зокрема міст. Йдеться про розвиток стратегічного планування, впровадження електронного врядування, популяризацію принципу партнерства для вдосконалення управління і розвитку на місцевому рівні, підтримку бізнес-орієнтованого врядування, реформування надання державних послуг на місцевому і регіональному рівнях [7].

КРМВСП утвердилася як майданчик для здобуття нових знань та компетентностей з питань місцевого та регіонального врядування, для обміну кращими практиками надання суспільних послуг у сфері комунального господарства, охорони здоров'я, захисту навколишнього середовища, шкільництва, громадського транспорту, місцевого підприємництва тощо, для інформування про можливості отримання фінансової та технічної допомоги з боку ЄС. Вона також покликана слугувати інструментом зближення з принципами, законодавством і стандартами, які діють у ЄС [1].

Конференція регіональних і місцевих влад Східного партнерства стала для міст із країн-учасниць

Східного Партнерство потенційним каналом для донесення власної позиції наднаціональним інституціям ЄС, насамперед Європейській Комісії та Європарламенту. Представники самоврядування країн-членів ЄС та Комітету регіонів відкрито декларують своє прагнення виступати всередині Європейського Союзу як адвокати для своїх партнерів із Східного Партнерства (49-51). Водночас КРМВСП обстоює право на більше залучення регіональних та місцевих влад, у тому числі міст, ухвалення рішень урядами їхніх країн та домагається активної участі органів місцевого самоврядування у процесі моніторингу виконання зобов'язань, взятих у сфері децентралізації та реформування державного і міського управління, особливо в тих в країнах-учасницях, які підписали угоди про асоціації з Європейським Союзом [1].

КРМВСП відіграє роль «мережі мереж», розглядаючи себе як координаційний механізм для тіснішої взаємодії між вже діючими багатосторонніми формами співпраці. У випадку міст йдеться про кооперацію з асоціацією «Євросітіс», що об'єднує європейські міста. Вказується також на важливість постійно заохочувати до співпраці асоціації місцевих органів влади у країнах Східного Партнерства, оскільки вони виступають як основний прихильник місцевого самоврядування, місцевої демократії, колективно представляють «голос» місцевих органів влади, формують найважливішу національну платформу для проведення дискусій, обміну інформацією та передовим досвідом між місцевими та регіональними органами влади. У цьому контексті, зокрема, йдеться про Асоціацію міст України. Також КРМВСП відстоює доцільність поширення на країни Східного Партнерства інструментів співпраці, які використовуються переважно для ЄС, як, наприклад, твінінг міст, що забезпечуватиме сталі партнерські відносини між двома сторонами [3].

Інклюзивний характер Східного Партнерства передбачає активне залучення інших учасників, щоб досягнути синергії в розбудові цієї ініціативи та досягнути власних цілей, Конференція регіональних і місцевих влад Східного партнерства налагодила співпрацю з Євронест, що представляє парламенти країн-учасниць та Форумом громадянського суспільства.

Можна виокремити три ключові виклики, які сьогодні стоять перед КРМВСП та її учасниками, зокрема містами, в рамках Східного Партнерства, що істотно гальмують співпрацю та викликають занепокоєння як у представників місцевої та регіональної влади країн-партнерів, так і в Європейському Союзі. По-перше, йдеться про фінансові аспекти та бюджетні відносини. З одного боку, постійно вказується на відсутність або ще недостатній рівень фіскальної децентралізації та обмеженість фінансових ресурсів, що

перешкоджає повноцінній діяльності самоврядних інституцій у шести пострадянських країнах. З іншого боку, наголошується на важливості уможливити доступ до фінансових інструментів ЄС та усунути вимогу про співфінансування в рамках програм допомоги ЄС (вільнус 35). По-друге, йдеться про необхідність започаткування або продовження децентралізації та розбудови адміністративного потенціалу органів самоврядування на місцевому та регіональному рівнях у країнах-партнерах, зокрема, у відповідності до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. По-третє, акцентується на доцільності активного залучення у процес розбудови місцевої та регіональної демократії представників громадянського суспільства [1], [2].

Окремої уваги заслуговує ініціатива «Угода мерів–Схід», що стала свідченням ефективності та взаємної користі від секторальної співпраці на рівні міст між Європейським Союзом та країнами-партнерами. Вона є продовженням «Угоди мерів», що стала частиною Кліматичного та енергетичного пакетів ЄС, спрямованого на підтримку зусиль у сфері політики сталого розвитку енергетики. Її поширення на країни Східного партнерства стало визнанням взаємозалежності різних частин континенту та важливості ролі міст у вирішенні сучасних викликів. Ця ініціатива пропонує містам широкий спектр можливостей для енергетичного сектора та сталого економічного розвитку за рахунок залучення до діяльності з адаптації до зміни клімату та пом'якшення його наслідків. «Угода мерів–Схід» пропонує висхідний підхід, який здатний стимулювати участь міст у питаннях енергетики і зміни клімату на місцевому рівні. Учасники ініціативи отримують можливість зміцнити свої стратегії енергоефективності та енергозбереження за допомогою отримання відповідних знань і досвіду, співпраці з місцевими та міжнародними організаціями [4].

«Угода мерів–Схід» стала ще одним важливим інструментом для зростання суб'єктності міст Східного Партнерства як усередині країн, так і в рамках співпраці з Європейським Союзом. Ця ініціатива не тільки підтвердила необхідність активного залучення міст як важливого елементу для захисту навколишнього середовища та енергозбереження, але й продемонструвала доцільність поширення акумульованого досвіду на інші сфери взаємодії. Відзначимо, що КРМВСП підтримала цю ініціативу міст та налагодила діалог з «Угодою мерів–Схід» з метою об'єднати зусилля, щоб спільно відстоювати збільшення ролі самоврядних органів.

Висновки. Активізація участі міст у рамках Східного Партнерства органічно вписується в сучасний тренд зростання значимості недержавних акторів у процесі розбудови Європейським Союзом відносин з третіми країнами. Цей всеохоплюючий

підхід спрямований на те, щоб співпраця не обмежувалася лише міжурядовим рівнем, а уможливила залучити все суспільство з метою сприяти належній реалізації цілей ЄС. Хоча Конференція регіональних і місцевих влад Східного партнерства інституційно відіграє радше комплементарну функцію, проте забезпечує участь міст у багатосторонньому форматі співпраці, виступає майданчиком для донесення позиції міського самоврядування країн-партнерів на наднаціональному рівні, відкриває нові канали взаємодії міст з інституціями ЄС, слугує мережею для координації зусиль між різними містами та їхніми асоціаціями, надає доступ до кращих практик ЄС, засвідчує необхідність їхнього залучення для успішної розбудови міжнародної співпраці.

Окрім інституційної слабкості КРМВСП, також істотні відмінності між країнами Східного Партнерства унеможливляють формування уніфікованої позиції КРМВСП із багатьох питань, уповільнюють узгодження дій та вимагають формування диференційованого підходу до кожної країни зокрема. Тому КРМВСП не розглядається містами як ефективний інструмент захисту своїх інтересів чи доступу до додаткових ресурсів, а радше слугує платформою для соціалізації з Європейським Союзом. Це обумовлює потребу в пошуку нових форматів залучення міст у Східне Партнерство. Тому все більшу увагу приділяють секторальним ініціативам, на кшталт «Угода мерів–Схід», успіх якої став імпульсом для започаткування у 2016 р. нової ініціативи «Мери за економічне зростання». Не менш важливими будуть окремі двосторонні формати співпраці, що краще враховуватимуть особливості міст країн-учасниць Східного Партнерства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Action Plan 2016–2017. Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cor.europa.eu/en/events/Documents/CORLEAP/CORLEAP%20Action%20Plan%202016-2017_EN.pdf
2. Action Plan. CORLEAP activities in 2014 and towards annual meeting in 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cor.europa.eu/en/activities/corleap/Documents/CORLEAP%20ACTION%20PLAN_EN.pdf
3. Conclusions of the Annual meeting of the Conference of the regional and local authorities for Eastern Partnership (CORLEAP) Chişinău (Moldova) 17 September 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cor.europa.eu/en/activities/Documents/Conclusions-CORLEAP-Chisinau/EN.pdf>
4. CORLEAP report on Energy Efficiency: The Role of Local and Regional Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cor.europa.eu/en/activities/corleap/Documents/CORLEAP%20docs/CORLEAP%20Report%20on%20Energy%20Efficiency_EN_FINAL.pdf

5. Delivering on a new European Neighbourhood Policy /JOIN/2012/014 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012JC0014>

6. Recommendations to the Heads of State and Government gathering in Warsaw on 29-30 September 2011 for the 2nd EaP Summit [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cor.europa.eu/en/activities/corleap/Documents/A_F_CDR8197-2011_DECL_en.pdf

7. Recommendations to the Heads of State and Government gathering in Vilnius on 28-29 November

2013 for the EaP Summit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/activities/Documents/Recommendations%20to%20the%20Heads%20of%20State%20and%20Government%20gathering%20in%20Vilnius%20on%2028%2029%20November%202013%20for%20the%20EaP%20Summit/EN.pdf>

8. Regional and local dimension of the Eastern Partnership. Proceedings of the Forum of the Committee of the Regions held on 16 June 2009 in Brussels [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Documents/7ad57687-76c3-4bff-a95d-a8ed922f4545.pdf>