

І.М. Куліш,
аспірант кафедри європейської інтеграції
та права ЛРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ У ВИРОБЛЕННІ ПРИНЦИПІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Порівняно принципи політики просторового/регіонального розвитку Ради Європи та Європейського Союзу. Проаналізовано основні завдання, що ставляться зазначеними європейськими інституціями у цій сфері, і на підставі цього визначено перспективні напрями діяльності України щодо запровадження європейських стандартів регіонального розвитку.

Ключові слова: політика просторового/регіонального розвитку, регіон, Рада Європи, Європейський Союз, державне управління, політика регіонального розвитку.

Рада Європи (далі – РЄ) є однією з провідних міжнародних організацій. При вступі до неї Україна взяла на себе відповідні зобов'язання, стан виконання яких контролюється за допомогою постійного проведення моніторингу з боку цієї організації. Тому чітке усвідомлення вимог та дотримання правил виконання поставлених завдань є запорукою формування статусу України в Європі як стабільного та надійного партнера. Однією з політик, принципи якої встановлені РЄ, є політика регіонального/просторового розвитку. Задекларований Україною курс на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС) вимагає проведення наукових досліджень з метою порівняння цієї політики РЄ з аналогічною політикою ЄС для вибору оптимальної лінії управлінської діяльності нашої держави.

Використання окремих аспектів європейського досвіду в державно-управлінській системі України, в тому числі й щодо ролі України в Раді Європи, знайшло своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед них Я. Малик, О. Киричук, О. Кашуба [6], Н. Мікула [9], І. Піляєв [11], М. Баймуратов, В. Князев [6] та ін.

Однак більшість праць стосується проблем регіонального самоврядування, транскордонного співробітництва та розвитку демократії,

якими власне й займається РЄ. На жаль, політику просторового/регіонального розвитку РЄ висвітлено фрагментарно. Враховуючи ж євроінтеграційний курс України, це питання набуває значущості. Адже рішення РЄ та ЄС приймаються з урахуванням існуючих в тієї чи іншої сторони напрацювань по проблемі. Отже, європейська інтеграція України передбачає орієнтацію не лише на стандарти ЄС, але й на норми РЄ. Це важливо ще й тому, що про своє бажання приєднатися до РЄ Україна заявила ще 14 липня 1992 р. Серйозність намірів України підтверджує низка важливих кроків. Так, ще до набуття членства у РЄ Україна стала стороною декількох конвенцій, зокрема Європейської культурної конвенції, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства, Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Предметом дослідження виступає політика просторового/регіонального розвитку Ради Європи в контексті порівняння її з аналогічною політикою Європейського Союзу, вироблення управлінських підходів, планування завдань і перспектив у цій сфері для України.

Резолюцію про запрошення України стати 37-м членом Організації Комітет міністрів РЄ ухвалив 19 жовтня 1995 р. 9 листопада 1995 р. відбулася урочиста церемонія вступу України до РЄ, у зв'язку з чим у Страсбурзі на площі перед Палацом Європи було піднято Державний прапор України. Будучи членом РЄ, Україна до 2008 р. підписала і ратифікувала 52 правових інструменти цієї організації. Однак сьогодні вважається, що дії України в цьому напрямку потребують більшої активності [14].

Головна мета РЄ згідно зі Статутом, прийнятим у 1949 р., – досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу [5]. З огляду на всі політики РЄ нині можна з упевненістю стверджувати, що, хоча про просторовий

розвиток у Статуті не йдеться, проте комплексність поняття економічного та соціального прогресу його передбачає.

Термін «просторовий розвиток» виник, з одного боку, на фоні надзвичайно популярних для «глобального мислення» другої половини ХХ ст. різного роду «розвитків» (з означеннями «сталий», «екологічний», «збалансований» тощо), а з іншого – у рамках галузевої термінології, узагальнивши і політично трансформували такі концепти, як просторове або регіональне планування. У сучасному європейському контексті це поняття означає комплекс організованих дій з управління елементами і зв'язками територій, систему дій і політик, скерованих на оптимізацію просторових змін, що відбуваються (розвитку) [12].

РС була першою міжнародною організацією, яка почала розглядати регіональне/просторове планування на європейському рівні і організовувати конференції міністрів з даної тематики. Парламентська Асамблея Ради Європи – орган, що активно розглядає проблеми просторового розвитку і пов'язані з цим питання. Уже в 1961 р. Парламентська Асамблея виявила зацікавлення наслідками безпрецедентного економічного зростання, які виражалися в термінах географічного розвитку, особливо в окремих регіонах Європи і висунула ідею Європейської політики регіонального планування, яка б сприяла збалансованому розподілу економічних дій і стала б пріоритетом для європейських установ. Асамблея обговорювала цю тему неодноразово, проте конкретна діяльність розпочалася після доповіді «Регіональне планування – європейська проблема», що була представлена в 1968 р. Одним із головних елементів обговорення стала заява федерального міністра Німеччини про підтримку німецьким урядом Європейської політики просторового планування, спрямованої на сприяння гармонійному розвитку не лише в Європі, а й у світі. Асамблея відреагувала на це прийняттям рішення про перейменування Комітету місцевих влад у Комітет з регіонального планування та місцевих влад (Резолюція 373(1968)) [15]. Проявом серйозного зацікавлення цим аспектом стала організована в 1970 р.

в Бонні Перша Європейська Конференція міністрів, відповідальних за регіональне планування (The European Conference of Ministers responsible for regional/spatial planning (CEMAT)).

Європейське регіональне планування перебувало під пильною увагою Асамблеї та Постійної Конференції місцевих і регіональних влад (у 1994 р. замість неї був заснований Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи). Діяльність саме цих інституцій, що займалися розробкою певних політико-юридичних інструментів, лягла в основу підготовки Європейської хартії регіонального/просторового планування, прийнятої в Торремолінос у 1983 р. (Торремолінська хартія) (European Charter for Regional / Spatial Planning). На момент підписання хартії до РЄ входило двадцять дві країни-члени. Хартія проголошувала принципи національних і європейських політик, розроблені з метою вдосконалення для країн – членів просторової організації Європи, а також спрямовувалась на вирішення проблем, що виходили за межі компетенції окремо взятої країни. У цьому документі проголошена потреба в демократичному, усесторонньому, функціональному плануванні і поставлені основні цілі та визначені принципи регіонального планування: збалансований розвиток регіонів; покращання якості життя; відповідальне управління ресурсами та захист навколишнього середовища; раціональне використання землі. При досягненні цих цілей враховується: координація між різними галузями політик та координація між різними рівнями прийняття рішень і вирівнювання фінансових можливостей.

Саме Торремолінська хартія подала дефініцію терміна просторове/регіональне планування. Це – географічне вираження економічних, соціальних, культурних та екологічних політик суспільства. Регіональне планування сприяє кращій просторовій організації в Європі і пошуку рішень проблем, які виходять за межі національної структури, а тому допомагає сформувати почуття спільної ідентичності. Тобто просторове/регіональне планування – це діяльність, яка впливає на територіальну структурну для управління територіальним розвитком і

здійснення координації секторних політик з метою недопущення зіткнення їх інтересів [16]. Від Ради Європи також вийшли декілька ініціатив, одні з яких появились внаслідок роботи конференцій міністрів, а в результаті інших – приймалися рішення про необхідність проведення таких конференцій. Наприклад, Європейська кампанія за міське відновлення (1980 – 1982 рр.), Європейська кампанія за сільський світ (1987-1988 рр.), діяльність з транскордонного співробітництва [2].

Таким чином, політика просторового/регіонального розвитку в Європі здійснюється по двох лініях. Головними європейськими документами цієї політики є «Керівні принципи сталого просторового розвитку» (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent) – по лінії Ради Європи та «Європейська перспектива просторового розвитку (До збалансованого і сталого розвитку територій ЄС)» (European Spatial Development Perspective (Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union), ESDP) – по лінії Європейського Союзу.

Окрім керівних принципів Радою Європи розроблена Стратегія регіонального планування (прийнята в Лозанні у 1988 р.), яка є актуальною і сьогодні, хоча до неї і були внесені корективи на 10-й конференції СЕМАТ (Осло, 1994 р.). Тоді були висунуті пропозиції щодо оновлення Європейської стратегії регіонального планування і визначена нова роль Ради Європи в цій сфері. Пропозиції базувалися на трьох векторах дії: створення умов, необхідних для сталого розвитку шляхом ведення галузевих політик з урахуванням міркувань та принципів захисту навколишнього середовища; залучення місцевих влад, а отже, і широке використання принципу субсидіарності; послідовний економічний підхід та соціальне гуртування.

Керівні принципи розроблялися в кілька етапів. На кількох засіданнях СЕМАТ обговорювалися версії і проекти (зокрема, у Страсбурзі в жовтні 1999 р.). Проте остаточний варіант був прийнятий лише 7-8 вересня 2000 р. у Ганновері і отримав назву Ганноверський документ. Керівні принципи в плані концептуальних зв'язків та політичних посилянь спираються на

численні європейські документи. У першу чергу, на положення Торремолінської хартії, в якій проголошено принципи національних європейських політик спрямовані на вдосконалення просторової орієнтації Європи [17]. Важливий вплив на формування остаточного варіанту керівних принципів справили результати Форуму з питань сталого розвитку, організованого Парламентською Асамблеєю і Конгресом місцевих та регіональних влад Європи (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) 25-26 листопада 1999 р., в якому взяла участь і Україна [7], а також результати підготовки Європейської ландшафтної конвенції (European Landscape Convention) [4], Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадридська конвенція) (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities and Authorities) [3], Стратегія європейського регіонального планування (European Regional Planning Strategy), Європейська хартія місцевого самоврядування (European Charter of Local Self-Government) [1, с. 71 – 393] і Проект Європейської хартії регіонального самоврядування (Draft Charter of Regional Self-Government) [1, с. 78 – 92].

Керівні принципи визначалися з урахування й інших документів, пов'язаних з політикою просторового розвитку. Серед них – рамкові документи і стратегії регіонального розвитку окремих територій ЄС, у тому числі: Балтійський порядок денний на XXI ст. (Baltic Agenda 21), “Бачення та стратегії навколо Балтійського моря” (The Vision and Strategies around the Baltic Sea, VASAB), “Структурна схема Бенілюксу” (The Structural Scheme for Benelux), “Стратегія об’єднаного просторового розвитку Центральної, Адріатичної і Дунайської Європи” (Strategy for Integrated Spatial Development in Central, Adriatic and Danubian Europe).

Щодо ролі регіонів у запровадженні керівних принципів, то в цьому документі ще в 1983 р. зазначалося, що регіональний рівень – найкращий для прийняття рішень у сфері політики регіонального/просторового планування і

підкреслювалось, що координація повинна бути не лише між регіональними, місцевими та національними владами, а й між регіонами сусідніх держав [18].

Європейська конференція міністрів регіонального планування, яка відбулася 7-8 вересня 2000 р. у Ганновері стала наступним етапом спільної просторової політики РЄ. На ній розглядалося питання інтеграції між старими та новими державами – членами Ради Європи. Зокрема було зазначено, що економічна інтеграція між ними помітно прогресує. Проте, незважаючи на вже досягнуте істотне просування до зближення, на шляху до європейської єдності, все ще залишаються важливі проблеми, що впливають здебільшого з великих відмінностей у рівнях життя між Східною та Західною Європою. А тому головні зусилля мають бути спрямовані на покращання інфраструктури, розвиток прикордоння, сільських та відсталих територій, зміцнення малих і середніх міст. Окрім того, політика просторового розвитку повинна орієнтуватися на таке зростання, яке базується на тіснішій інтеграції регіональних транспортних програм, розширенні співробітництва з приватним сектором і враховує рекомендації щодо захисту навколишнього середовища для запобігання негативних впливів. Розвиток нових технологій зв'язку також повинен використовуватися у справі інтеграції старих та нових членів РЄ завдяки збільшенню обміну інформацією та ноу-хау [10].

За Ганноверським документом, формування політики сталого просторового розвитку для території РЄ повинно базуватися на таких принципах збалансованого життєздатного розвитку. У першу чергу повинно бути забезпечено просування територіального гуртування через збалансований соціальний та економічний розвиток областей та покращання конкурентоспроможності. При цьому доречні з точки зору просторового розвитку рішення та інвестиції мають базуватися на моделі поліцентричного розвитку Європи, її національних та регіональних рівнів. Це означає, що для заохочення економічних інвестицій повинна зрости привабливість столиць

Європи і міст-воріт, а також структурно-слабких областей. Це особливо важливо для старих індустріальних та сільських регіонів, а тому місцеві та регіональні влади повинні бути готові активно здійснювати політику просторового розвитку. Передумови просторового існування демократично легітимовані територіальними владами, високим стандартом адміністративної практики та прикладної політики, а також причетністю громадян і соціальних груп до планування просторового розвитку.

По-друге, перспективний розвиток, який здійснюється урбаністичними засобами і завдяки покращанню відносин між містом та селом. Третій принцип – це просування рівних умов просторової доступності. Мається на увазі, що пан'європейська транспортна мережа як передумова для забезпечення хорошої доступності до будь-якої точки Європи повинна бути створена у найкоротший термін. Четвертим принципом є покращання доступу до інформації та знань. Важливе значення мають й інші принципи: зменшення шкоди, що завдається навколишньому середовищу; розвиток і захист природних ресурсів та природної спадщини; примноження культурної спадщини як фактора розвитку; розвиток енергетичних ресурсів за підтримки безпеки; підтримка високоякісного, сталого туризму; обмеження наслідків природних катаклізмів [18].

Процес створення Європейської перспективи просторового розвитку (До збалансованого і сталого розвитку територій ЄС) (European Spatial Development Perspective (Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union), (ESDP)) розпочався на початку 1990-х рр. Створення ESDP стало результатом ретельної співпраці між державами-членами та Європейською Комісією з просторового розвитку. Пропозицію створити ESDP внесло керівництво Бельгії в 1993 р., а пізніше відбулися формальні та неформальні зустрічі щодо уточнення та деталізації структури та визначення початкових завдань політики просторового розвитку ЄС. Як підсумок, у 1994 р. на зустрічі міністрів просторового розвитку в Лейпцизі були прийняті так звані «Лейпцизькі принципи» – перші, ясно та чітко

виражені принципи (і цільові області) загальноєвропейської політики просторового розвитку. За цим документом, який отримав назву Лейпцизький документ визначено три цілі просторового розвитку, що повинні виконуватися узгоджено між собою та з іншими цілями європейських політик: збалансована та поліцентрична міська система; забезпечення паритету доступу до інфраструктур та будівель; захист, раціональне управління і сталий розвиток природної та культурної спадщини [8]. У цей період в ЄС був створений Комітет з просторового розвитку, який складається з делегатів національних урядів і держав-членів, відповідальних за просторове планування або розвиток, та делегатів Комісії ЄС.

Результатом спільної тривалої співпраці став «Перший офіційний проект ESDP», який був погоджений на неофіційній зустрічі міністрів з питань просторового розвитку держав-членів ЄС у Нордвіку 9-10 червня 1997 р. і отримав назву Нордвікський документ. На його підставі відбувались усесторонні консультації ЄС-15 із залученням національних урядів, організацій та представників впливових суспільних груп. Після такої кропіткої праці в Потсдамі 10-11 травня 1999 р. був прийнятий остаточний повний варіант ESDP. У ньому визначалася головна мета політик просторового розвитку, яка полягає у служінні справі збалансованого та сталого розвитку території Європейського Союзу, і названі три фундаментальні цілі європейської політики: економічне та соціальне гуртування; збереження і управління природними ресурсами та культурною спадщиною; збалансована конкурентоспроможність європейської території [8].

ESDP не є юридично обов'язковим документом, проте в ньому визначена основа політики співробітництва між тими галузевими політиками ЄС, які мають істотний просторовий вплив, а також між державами-членами, їх регіонами і містами. Головними принципами просторового розвитку з позиції ЄС визначено таке: просторовий розвиток може внести вирішальний вклад у досягнення цілей економічного та соціального гуртування; існуючі

компетенції установ, які відповідають за політики Спільноти залишаються незмінними. ESDP може сприяти виконанню тих політик Спільноти, які мають територіальний вплив, проте без обмеження відповідальних установ при здійсненні ними своїх обов'язків; центральна ціль полягає в досягненні сталого та збалансованого розвитку. Підтримка цих положень забезпечується авторитетом існуючих установ, хоча вони є юридично необов'язкові для держав-членів. Відповідно до принципу субсидіарності кожна країна буде враховувати це на майбутнє, залежно від ступеня необхідності враховувати аспекти європейського просторового розвитку у своїй національній політиці.

Порівняння принципів політики просторового/регіонального розвитку РС та ЄС, дає можливість зробити висновок про те, що оскільки РС має значно меншу, відносно ЄС, кількість економічних та структурних інструментів, то її внесок обмежується здебільшого створенням самої інституції обговорення просторових проблем території Європи (СЕМАТ) і безпрецедентних за своїм значенням документів. Окрім проаналізованих вище, важливе значення мають Європейська конвенція з захисту архітектурної спадщини (Валлетська конвенція), панєвропейська стратегія біологічного і ландшафтного різноманіття, Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі тощо [13].

Для успішної європейської інтеграції нашої держави необхідно розробити на прийняти принципово нову концепцію регіональної політики, однією з важливих цілей якої має стати формування стійкої єдності міцних регіонів і міст держави, які б відповідали принципам просторового розвитку Європи. Для досягнення цієї цілі в нашій державі має бути налагоджена система стратегічного просторового планування і створений механізм взаємоузгодження планів просторового розвитку регіонів країни на всіх рівнях. Це необхідно тому, що сьогодні багатьма регіонами розробляються власні, різноманітні стратегії розвитку. Якщо такі документи будуть запроваджуватися на основі попередніх обговорень усіма сторонами цього процесу, то це дасть можливість не лише ставити реальні завдання, а й

суттєво заощадити ресурси. Засобом досягнення поставлених цілей є більша свобода для регіонів, оскільки, концентруючи фінанси та адміністративні ресурси, вони могли б краще планувати розвиток своїх територій. Таким чином, від проведення ефективної політики просторового/регіонального розвитку можна очікувати вагомої підтримки сталого розвитку всієї країни загалом.

Перспективою подальшого дослідження може бути вивчення управлінської системи узгодження різних політик Ради Європи та Європейського Союзу з політикою просторового/регіонального розвитку в контексті євроінтеграційних прагнень України.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: науково-практичний посібник / М.О. Баймуратов та ін. – К. : Крамар, 2003. – 393 с.
2. Европейская хартія регіонального/пространственного планирования; Торремолинская хартія. – Режим доступу : <http://www.vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/erchapregspatplann.htm>
3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями // Офіц. вісн. України від 15.03.2006 – 2006 р. – № 9. – С. 200. – Ст. 585 (15 берез.).
4. Європейська ландшафтна конвенція // Офіц. вісн. України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
5. Зібрання чинних міжнародних договорів України/ – К., 2006. – № 5. – Ст. 1270. – С. 435.
6. *Киричук О.С., Малик Я.Й., Кашуба О.С.* Рада Європи : навч. посіб. – Львів : ПАІС, 2006. – 168 с.
7. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
8. Лейпцигские принципы. – Режим доступу : <http://www.vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/leipzigprins.htm>
9. *Мікула Н.* Між територіальне та транскордонне співробітництво : моногр. – Львів : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
10. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента. – Режим доступу : <http://kprpfo.chat.ru/eur.html>
11. *Піляев І.С.* Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі : моногр. – К. : Юридична книга, 2003. – 436 с.
12. Просторовий розвиток (Spatial Development). – Режим доступу : <http://www.vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/spatdevelopment.htm>
13. Рада Європи. Збірка договорів Ради Європи: Українська версія. К. : Парламент. вид-во, 2000. – 654 с.
14. Співробітництво між Україною та Радою Європи. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/csoeua4544.htm>
15. Совета Европы роль в пространственном развитии (планировании). – Режим

доступу: <http://www.vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/ce.htm>

16. European Charter for Regional / Spatial Planning (Torremolinos Charter). – Режим доступа : http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/list_of_conferences/071_resol1983.asp

17. European Charter for Regional / Spatial Planning (Torremolinos Charter). – Режим доступа : http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/list_of_conferences/071_resol1983.asp

18. The role of the regions in implementing the Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent – COMMITTEE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT of the Chamber of Regions, Strasbourg, Document prepared by Mr Saint Ouen, FEDRE. – Режим доступа : <http://www.fedre.org/articles/articview.asp?lang=en&id=60>

Kulish I.M. European experience of co-operation of administrative intuition in making of principles of regional development.

Comparative analysis of principles of Spatial/Regional Development Policies of Council of Europe and European Union is carried out in this article. Basic tasks are analysed in this sphere. It is basis of activity of Ukraine at introduction of the European standards of regional development in the future.

Key words: Spatial/Regional Development Policies, region, Council of Europe, European Union, state administration, policy of regional development.

Кулиш И.М. Европейский опыт взаимодействия управленческих институций в формировании принципов регионального развития.

Осуществлен сравнительный анализ принципов политики регионального развития Совета Европы и Европейского Союза. Проанализированы основные задания, которые относятся отмеченными европейскими институциями в этой сфере и на основании этого определены перспективные направления деятельности Украины относительно внедрения европейских стандартов регионального развития.

Ключевые слова: политика просторового/регионального развития, регион, Совет Европы, Европейский Союз, государственное управление, политика регионального развития.