

5. Конституція України: Із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Кравченко В. В. Конституційне право України. - К. : Атіка, 2006. - С. 483-533.

6. *Могильний С.* Соціальний моніторинг в системі управління якістю муніципальних послуг // Організація соціального моніторингу якості надання муніципальних послуг : метод. матеріали / А. Фойт, В. Царакаєв, І. Саввон, І. Боката, С. Могильний. - Бердянськ : АРІУ, 2005. - С. 4-26.

7. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. - К. : Укр. кн., 1999. - 252 с.

8. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.

9. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С. М. Серьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило та ін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 194 с.

10. Статут територіальної громади м. Бердянська. - Бердянськ, 2000. - 64 с.

11. Громадський центр наукових досліджень "Північне Приазов'я". - Режим доступу : <http://center.berdyansk.net>

Олена Оржель,

кандидат філологічних наук, доцент,

докторант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Територіальний вимір згуртування ЄС

У статті розкрито зміст поняття "територіальне згуртування", виявлено його місце у сучасній концепції економічного, соціального та територіального згуртування ЄС.

Ключові слова: економічне, соціальне та територіальне згуртування, Лісабонська стратегія, конкурентоспроможність, територіальний розвиток.

The article explores the concept of "territorial cohesion"; identifies its functions and place in the contemporary theory of economic, social and territorial cohesion of the EU.

Key words: economic, social and territorial cohesion, Lisbon Strategy, competitiveness, spatial development.

Постановка проблеми. Розбіжності у розвитку регіонів і держав, що утворюють ЄС, є старою проблемою Європейського континенту, для подолання якої ЄС докладає зусиль з перших років свого існування. Хоча жоден із регіонів, які входять до складу ЄС, не погіршив свого соціально-економічного стану після вступу до ЄС, диспропорції у їх розвитку й досі залишаються суттєвими. Вони поглибилися із розширенням ЄС на Схід у 2004 та 2007 р.; ситуацію ускладнюють глобалізація, демографічна криза, кліматичні зміни та інші фактори.

Одним із інструментів розв'язання старих і запобігання майбутнім проблемам, зокрема розбіжностей у розвитку регіонів, є Лісабонський до-

говір, який, серед іншого, ввів у концепцію згуртування ЄС новий - територіальний - вимір та поставив перед спільнотою оновлене завдання: економічне, соціальне та територіальне згуртування.

Відносна новизна та недостатня розвиненість поняття територіального згуртування в ЄС зумовлюють інтерес до нього з боку західних дослідників. Для вітчизняних науковців важливими залишаються ознайомлення із сучасними європейськими ідеями і концепціями та пошук шляхів їх адаптації для застосування в умовах євроінтеграційного поступу України. У статті розкриваються сучасні підходи до тлумачення територіального згуртування в ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідея територіального згуртування не є абсолютно новою в ЄС. Включенню територіального виміру до концепції економічного і соціального згуртування ЄС передувало кілька інших "територіальних" або "просторових" (spatial) ініціатив на Європейському континенті. З 1970 р. під егідою Ради Європи функціонує Конференція міністрів, відповідальних за просторове/регіональне планування (Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning - SEMAT) [1]. З 1990-х рр. в ЄС успішно діє програма територіального співробітництва INTERREG; як науково-аналітичний супровід до неї утворено Європейську мережу спостереження за процесами просторового планування (European Spatial Planning Observatory Network - ESPON) [2]. У 1999 р. було ухвалено Європейську концепцію просторового розвитку (European Spatial Development Perspective) [3], що ставила за мету збереження та/чи досягнення рівноваги між процесами економічного, суспільного та екологічного поступу; під час головування Німеччини та Португалії у 2007 р. мало місце уведення Територіального порядку денного для ЄС (Territorial Agenda of the EU) та запроваджено Інтернет-ресурс (The Cooperation Platform for Territorial Cohesion - COPTA) [4] для обміну інформацією, планування та проведення комунікативних заходів.

Вищезазначені ініціативи різними способами: через дослідження, збір та аналіз даних, комунікативні заходи, експертний, фаховий, громадський/публічний дискурс тощо мали привернути увагу до важливих питань територіального планування та розвитку і поставити їх на порядок денний ЄС; також вони вказували на важливість територіального виміру й просторового планування (spatial planning) у наднаціональних спільних політиках ЄС та державних регіональних політиках держав-членів.

Сучасну дискусію щодо територіального згуртування в ЄС було започатковано Повідомленням Європейської Комісії під назвою "Зелена книга з територіального згуртування: Перетворення територіального розмаїття на перевагу" [5]. Зелена книга мала на меті ознайомити політиків усіх рівнів, експертів, громадськість із основними ідеями та поняттями концепції територіального згуртування ЄС, його чинниками та складовими, активізувати їх обговорення і тим самим сприяти оформленню ідей, поглядів, прагнень у

сучасну, прийнятну для спільноти ЄС та усього континенту концепцію територіального згуртування.

Консультації, запроваджені Зеленою книгою, тривали протягом 2008-2009 рр.; усього державами-членами, органами місцевого та регіонального самоврядування, політичними партіями, аналітичними центрами, громадянським суспільством було надано 388 коментарів [6]. Аналіз консультацій надано у звіті А.Фалуді "Територіальне згуртування під лупою" [7]; висвітлено у прес-релізах Генерального Директорату Європейської Комісії з регіональної політики, виступах Комісарів Данути Хубнер, Павла Самецького та Йохана Хана; офіційний документ Європейської Комісії із узагальненням результатів консультацій поки у стані підготовки.

Зелена книга тлумачить територіальне згуртування як гармонійний розвиток територій та регіонів ЄС, які вирізняються вражаючим розмаїттям своїх економічних, географічних, природних та інших можливостей, і визначає три його важливі складові: сполучення (connection), координація (coordination) та співробітництво (cooperation) [5, с. 3]. Учасники консультацій характеризують територіальне згуртування як доповнення і посилення економічного та соціального згуртування ЄС новим виміром; як максимально ефективне використання потенціалу кожної території чи місцевості, включно із географічним розташуванням, ландшафтним рельєфом, біологічним розмаїттям, геополітичним становищем, економічними можливостями тощо; як зменшення розбіжностей у розвитку різних територій та забезпечення для них рівних можливостей. Інструментами територіального згуртування визначаються: координація державних та спільних політик ЄС; краще використання територіального розмаїття, гнучкість і врахування різних факторів під час визначення можливих сценаріїв розвитку; краще застосування інструментів багаторівневого європейського врядування; посилення, вдосконалення баз даних про властивості й особливості територій і місцевостей; інтенсивне міжрегіональне співробітництво.

Разом з тим ідеї територіального згуртування розвивалися й поза межами консультаційного процесу. С.Давуді тлумачить територіальне згуртування ЄС як пом'якшення "територіальних ризиків" та відновлення "просторової справедливості": незалежно від того, де людина проживає чи працює, їй має бути гарантовані однаково висока якість послуг та рівні можливості [8, с. 3]. Формулу розрахунку індексу територіального згуртування пропонують Н.Фарруджіа і А.Халліна; індекс розраховується на основі численних показників у більш ніж семи секторах: транспортна інфраструктура, комунікації, енергетичне забезпечення, доступ до освітніх послуг, охорона здоров'я, забезпечення рівних можливостей (наприклад участь у процесі прийняття рішень), доступ до інших послуг і можливостей (наприклад чиста питна вода, житло, рекреаційні можливості) [9].

Невирішена раніше частина загальної проблеми. Огляд останніх публікацій свідчить, що західні науковці та експерти активно й зацікавлено обговорюють концепцію територіального згуртування ЄС, вносять пропозиції до її подальшого розвитку та удосконалення. Разом з тим науково-експертна спільнота західного світу поки що не наблизилася до оформлення цілісної концепції територіального згуртування*; не запропонувала її узгодженого визначення; не виробила інтегрованої моделі економічного, соціального та територіального згуртування ЄС. Залишається без відповіді запитання, чи територіальне згуртування принципово змінює сучасну концепцію згуртування в ЄС чи тільки додає до неї новий вимір.

Метою статті є узагальнення результатів науково-експертного дискурсу щодо територіального згуртування ЄС та на їх основі вироблення сучасної концепції економічного, соціального та територіального згуртування ЄС.

Виклад основного матеріалу. Згуртування в Європейському Союзі можна визначити як процес творення на основі інтеграції нової якості спільноти через встановлення та зміцнення вертикальних і горизонтальних зв'язків між її різними членами (народами, громадами, окремими категоріями чи групами громадян, юридичними та фізичними особами); через інституційне оформлення вищезазначених зв'язків шляхом формування спільних інститутів, їх візій і стратегій, цілей і завдань; через залучення до їх виконання різних представників спільноти; через їхню співучасть та вплив на формування сучасних стратегій і творення спільного майбутнього ЄС.

Традиційно, згуртування в ЄС тлумачилося як подолання проблем його незбалансованого розвитку, як зменшення розбіжностей у розвитку регіонів і держав, що його утворюють, і мало два виміри: економічний і соціальний. Соціальний вимір розумівся як боротьба із безробіттям, навчання і перекваліфікація працівників; економічний - як реструктуризація економіки з метою подолання наслідків занепаду окремих галузей або розвиток територій, які історично належали до слаборозвинутих регіонів.

Нові виклики, з якими стикнувся ЄС, змусили його інакше подивитися на проблему згуртування та, відповідно, внести зміни до концепції згуртування та спільної політики ЄС, що базується на даній концепції, а саме Європейської політики згуртування. Глобалізація, необхідність змагатися за ринки і вплив на міжнародній арені, демографічна криза, уповільнення темпів розвитку ЄС, розширення та приєднання до внутрішнього ринку ЄС десяти нових держав-членів, кожна з яких була менш економічно розвинутою порівняно із старими членами, та інші чинники потребували більш інтегрованого, комплексного підходу до використання усього наявного в ЄС по-

* У контексті нашого дискурсу "територія" тлумачиться досить широко і не прив'язується до географічної зони або адміністративно-територіального поділу; натомість, "регіон" асоціюється із Номенклатурою територіально-адміністративних одиниць ЄС: NUTs 1, NUTs 2, NUTs 3.

тенціалу. Лісабонська стратегія, ухвалена у 2000 р. і розрахована на десятиліття, проголошувала три стратегічні цілі розвитку ЄС: підвищення конкурентоспроможності, зростання і робочі місця [10]. Ці три цілі "підпорядковували" собі усі інші цілі та політики ЄС, в тому числі Європейську політику згуртування (далі ЄПЗ).

Наприклад, ЄПЗ періоду 2007-2013 рр. спрямована на досягнення трьох цілей: 1) *конвергенція*, 2) *підвищення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості* і 3) *європейське територіальне співробітництво*. Мета 1 (конвергенція, або зближення) передбачає зменшення розбіжностей в економічно-соціальному розвитку держав і регіонів, підвищення рівня життя завдяки заходам підтримки збалансованого і сталого розвитку, модернізації і диверсифікації економіки, мобілізації ресурсів, інвестування в освіту, ІКТ, інші інноваційні технології; підтримку культурних ініціатив та соціо-культурних проєктів, створення спроможності для розвитку на регіональному та місцевому рівнях та інших заходів. Мета 2 (підвищення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості) досягатиметься за рахунок стимулювання підприємництва, інноваційної економіки та економіки знань; посилення спроможності підприємств малого та середнього бізнесу, переважно завдяки розвитку людських ресурсів, створенню інструментів фінансового інжинірингу; стимулювання до раціонального використання природних ресурсів, передусім енергоносіїв; покращення та розширення доступу до послуг (транспортних, телекомунікаційних, комунальних, адміністративних, економічних тощо). Мета 3 (європейське територіальне співробітництво) реалізуватиметься через сприяння транскордонному, міжрегіональному, міждержавному або міжнародному співробітництву, підтримку двосторонніх та багатосторонніх проєктів міжрегіонального співробітництва, збирання інформації та проведення досліджень, обмін досвідом, запровадження інноваційних підходів та програм місцевого та регіонального розвитку [11].

У такий спосіб зазначені цілі мають сприяти врівноваженому економічному зростанню і сталому розвитку сільських та міських територій, регіонів; створенню привабливих робочих місць, підвищенню рівня життя та зменшенню нерівності між громадянами, їхньому зближенню навколо спільних ініціатив і проєктів, посиленню згуртованості ЄС, об'єднання всіх наявних ресурсів (інтелектуальних, людських, фінансових, технічних, інфраструктурних, інформаційних та інших) навколо досягнення спільних цілей і стратегій та за рахунок цього прискорення економічного зростання ЄС і підвищення його конкурентоспроможності.

Включення "територіальної" складової до ЄПЗ, а пізніше включення територіального виміру до Лісабонського договору спиралося на багатий практичний досвід ЄС та держав-членів, а також вищезгадані численні дослідження, збирання та аналіз даних, накопичених на місцевому, регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

З одного боку, дані досліджень та досвід ЄС, надбання інших цивілізацій за всі часи існування людства, підтверджували, що місцезорозташування, кліматичні та географічні умови, ландшафт, природні ресурси і копалини, біологічне розмаїття відіграють величезну роль у прискоренні або гальмуванні розвитку тієї чи іншої території, регіону. З другого - досвід останніх століть свідчить, що втручання людини, громади або держави може перетворити багату землю із сприятливими умовами для розвитку на пустелю і, навпаки, надати спустошеним, малозаселеним територіям із бідними природними ресурсами (наприклад гірським регіонам) стимули для швидкого розвитку.

Дослідження останніх років вказували, що територіальні особливості того чи іншого регіону великою мірою визначають його включення або невключення у внутрішній ринок ЄС, його зовнішньоекономічні зв'язки, рівень добробуту населення та його громадську, соціально-політичну активність тощо. Територіальний фактор може сприяти або заважати згуртуванню: наприклад, розташування селища поблизу столичного регіону або промислового центру є гарантією його участі в регіональних економічних, соціокультурних процесах, виходу на ринок праці, із можливістю подальшого перетворення - раніше чи пізніше - на місто - супутник більш розвинутого адміністративного центру і т.ін.; натомість, для села або міста, віддаленого від центру поганим транспортним сполученням і зв'язком, обмеженого в доступі до ринків праці, освітніх або адміністративних послуг, можливості включення у внутрішній або глобальний ринок, реалізації підприємницьких або громадських ініціатив, участь у процесах прийняття рішень або здійснення соціально-політичного впливу є вкрай обмеженими.

Досвід мінімізації територіальних ризиків та ефективного використання територіального потенціалу, накопиченого ЄС, було доповнено теоретико-концептуальними засадами територіального згуртування, представленими у "Зеленій книзі з територіального згуртування: Перетворення територіального розмаїття на перевагу" та доповненими у ході консультаційного процесу думками, коментарями, рекомендаціями експертів, фахівців, громадських діячів.

Емпіричні дослідження, аналітичні розвідки доводять унікальність будь-якої території або регіону, кожен з яких має свої територіальні ризики та власний територіальний капітал. Територіальне розмаїття у сучасній концепції територіального згуртування ЄС має перетворитися на перевагу, якщо територіальний потенціал регіону використовуватиметься узгоджено, в поєднанні з ресурсами інших територій, для спільного блага ЄС.

Через свою унікальність, специфіку територія може знайти або не знайти місця в загальноєвропейських, міжрегіональних, національних, місцевих стратегіях розвитку внутрішнього ринку ЄС або його зовнішньоекономічної діяльності. Так, приміром, перехід від індустріального до постіндустріального суспільства позначився на багатьох регіонах та місцевостях ЄС, перетворивши їх на депресивні через згортання вугільної, текстильної, суднобудівної та інших промислових галузей. Ідея територіального згуртування

полягає в тому, щоб виявити потенціал і можливості кожного регіону, а потім визначити стратегію його розвитку та включення в місцеві, регіональні, національні, загальноєвропейські або глобальні ринки, не зашкоджуючи іншим територіям і регіонам, не підриваючи основи сталого, збалансованого та екологічно безпечного поступу ЄС.

Результати обговорень підтвердили, що механізми територіального згуртування подібні до механізмів соціально-економічного згуртування. Територіальне згуртування досягається за рахунок належного врядування та його інструментів, зокрема: координації, кооперації, партнерства, комунікації та інших.

Територіальне згуртування має спільне із соціально-економічним згуртуванням завдання: по-перше, сприяти досягненню засадничих цілей ЄС, що, згідно зі ст. 3 Лісабонського договору, зобов'язує ЄС підтримувати добробут народів; працювати заради тривкого розвитку на ґрунті збалансованого економічного зростання, боротися проти соціального відчуження та дискримінації, підтримувати соціальну справедливість і соціальний захист, рівність жінок та чоловіків, солідарність поколінь [12, с. 36] і, по-друге, сприяти виконанню Лісабонської стратегії, тобто перетворенню ЄС на найбільш конкурентоспроможне об'єднання у світі [11, с. 30].

Економічне, соціальне та територіальне згуртування мають схожу природу: у той час, як завданням економічного згуртування є інтеграція у внутрішній ринок ЄС усіх суб'єктів економічної діяльності (тобто великих компаній, малого та середнього бізнесу, підприємців тощо); завданням соціального згуртування є об'єднання різних народів, етнічних і соціальних груп, територіальних громад та об'єднань громадян у єдину спільноту навколо загальноєвропейських цінностей, принципів, цілей і стратегій; завданням територіального згуртування є об'єднання регіонів і територій у єдиний простір без обмежень і кордонів, який не обмежує економічне співробітництво, людські контакти, професійний, науково-академічний обмін тощо. Як соціально-економічне згуртування спрямоване на забезпечення рівних можливостей для всіх громадян ЄС та ефективне використання всіх ресурсів та важелів для підвищення конкурентоспроможності, так і територіальне згуртування покликане подолати відставання у розвитку регіонів, сприяти їхньому включенню у внутрішній ринок ЄС, ефективному використанню всіх наявних у регіоні ресурсів.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

1. Протягом останнього десятиліття в концепції згуртування ЄС відбулися зміни. Традиційну концепцію соціально-економічного згуртування було доповнено новим територіальним виміром; а її основні завдання - подолання відставання у розвитку держав і регіонів, зменшення розбіжностей між ними - доповнено ще одним: підвищенням конкурентоспроможності економіки ЄС за рахунок використання усіх наявних ресурсів і включення усіх територій, регіонів, громад чи спільнот у внутрішній ринок ЄС та глобальні світові ринки.

2. Введення територіального згуртування додає до концепції соціально-економічного згуртування новий вимір, але не змінює суті самої концепції: три виміри згуртування спрямовані на досягнення однакових стратегічних та поточних цілей і завдань та спираються на засадничі принципи ЄС: економічну ефективність і рівність.

3. Цілі та завдання економічного, соціального та територіального згуртування ЄС досягатимуться за рахунок механізмів європейського врядування, передусім завдяки використанню таких його інструментів, як координація, кооперація, партнерство, комунікація та ін.

Предметом розгляду у подальших розвідках стане докладне вивчення можливостей територіального співробітництва (міжрегіонального, транскордонного, макрорегіонального тощо) як способу територіального згуртування та застосування інструментів європейського врядування для прискорення й посилення згуртованості ЄС.

Список використаних джерел

1. Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT). - Режим доступу : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/default_en.asp
2. European Spatial Planning Observatory Network - ESPON. - Режим доступу : <http://www.espon.eu>
3. Resolution on regional planning and the European Spatial Development Perspective [Official Journal C 226 of 20.07.1998]. - Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_en.htm
4. The Cooperation Platform for Territorial Cohesion (COPTA). - Режим доступу : <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx>
5. Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. - Brussels, 6.10.2008. COM(2008) 616 final. - Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>. - 13 p.
6. Contributions to the consultation. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm
7. Faludi A. Territorial Cohesion under the Looking Glass / A. Faludi. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf
8. Davoudi S. Territorial cohesion, European social model and spatial policy research. - Режим доступу : http://homepage.univie.ac.at/andreas.faludi/7_1%20Davoudi_Territorial%20cohesion.doc. - 21 p.
9. Farrugia N. Developing Indicators of Territorial Cohesion. Research Report 1/2008 / N. Farrugia, A. Gallina. - Режим доступу : <http://diggy.ruc.dk:8080/retrieve/18197>. - 55 p.
10. PRESIDENCY CONCLUSIONS. LISBON EUROPEAN COUNCIL. 23 AND 24 MARCH 2000. - Режим доступу : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm
11. Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. - 160 p.
12. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г. Друзенка, С. Друзенко ; за заг. ред. Г. Друзенка. - К. : К.І.С., 2010. - 536 с.