

Олена Оржель,

кандидат філологічних наук, доцент,

докторант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Соціально-економічне згуртування в Європейському Союзі: концептуальні засади

У статті подано визначення терміна "згуртування" як він тлумачиться в ЄС, наведено загальну характеристику концепції соціально-економічного згуртування Європейської спільноти.

Ключові слова: соціально-економічне згуртування, територіальне згуртування, соціально-економічні розбіжності.

The article provides a definition of the term "cohesion" as applied in the EU and an overview of the Community conceptual framework on social and economic cohesion.

Key words: social and economic cohesion, territorial cohesion, socioeconomic disparities.

Постановка проблеми. Згідно з офіційними заявами європейська інтеграція є ключовим пріоритетом, а вступ до ЄС - стратегічною метою України. Але наразі євроінтеграційний дискурс обмежується кількома питаннями (на кшталт: чи Україну хочуть або не хочуть в ЄС; чи треба Україні шукати членства в ЄС, чи відновлювати зв'язки з Росією; чи не втратить Україна власної ідентичності після вступу до ЄС) і не зачіпає важливих світоглядних чи методологічних питань: за рахунок чого Європейська спільнота тримається разом, як вона здатна задовольнити інтереси різних за рівнем розвитку держав (після останнього розширення ВВП на душу населення у найзаможніших регіонах старих держав-членів у десять разів перевищує цей показник у найбідніших регіонах нових держав-членів), чим забезпечується стабільність і сталий розвиток ЄС. Ідеї солідарності, відповідальності, довіри, на яких базуються суспільно-політичне життя та економічна діяльність в ЄС, не знаходять місця в експертних дослідженнях, суспільних дискусіях та політичних програмах політиків. У свою чергу, ЄС декларує, що він утворений заради утвердження миру, пропагування власних цінностей та сприяння добробуту своїх громадян, що, зокрема, передбачає економічне, соціальне і територіальне згуртування та солідарність між державами-членами [1, с. 11].

Ідея європейського згуртування заслуговує на увагу політиків, дослідників, експертів з кількох причин: по-перше, це одна з фундаментальних цілей Європейської спільноти, що залишається актуальною протягом п'яти десятиліть; по-друге, це завдання, на яке ЄС виділяє більш ніж 40% свого бюджету, - європейська політика згуртування є наймасштабнішою спільною політикою Спільноти, яка забирає найбільшу частку з її бюджету; по-третє, на сучасному етапі розвитку ЄС згуртування перетворюється на наскрізну стратегію, воно є метою інших спільних політик ЄС, включаючи освітню, соціальну, культурну та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Згуртування є добре досліджуваним поняттям в ЄС. Науковий інтерес до ідеї згуртування насамперед пов'язаний із розширенням і поглибленням євроінтеграційних процесів, з тими суперечностями та конфліктами, що їх супроводжують. Крім того, він пов'язаний із національно-етнічним і культурним розмаїттям спільнот, що утворюють держави-члени та Європейську спільноту взагалі, і потребою їх з'єднання, згуртування під егідою ЄС, згідно з його цілями, цінностями та принципами. Велику увагу питанню згуртування приділяє Європейська комісія: на базі багатого емпіричного матеріалу за тринадцять років (з 1996 по 2009 рр.) підготовлено та опубліковано шість звітів про соціально-економічне згуртування Спільноти; чимало досліджень було виконано незалежними експертами на замовлення Європейської комісії у зв'язку із запровадженням або внесенням змін до спільних політик Спільноти, напередодні чергового розширення або в контексті підготовки нового договору. Але найбільша частина досліджень з цієї тематики - незалежні розвідки європейських науковців історичного або футурологічного, теоретичного або емпіричного, функціонального, аналітичного, моно- або багатоаспектного характеру. Фактично, можна говорити про кілька поколінь дослідників європейського згуртування, починаючи з 1970-х рр., коли приймалося рішення про створення Європейського фонду регіонального розвитку, та закінчуючи нашим часом, коли інтенсивно обговорюється майбутнє Європейської політики згуртування в контексті сучасних викликів і проблем: зміни клімату, демографічної кризи, відставання ЄС у темпах розвитку порівняно із США та Японією тощо. Предметом більшості

досліджень була і залишається Європейська політика згуртування, обґрунтування її необхідності, її становлення та еволюція, вироблення і реалізація, її майбутнє, але ідея згуртування (або концепція згуртування), покладена в основу Європейської політики згуртування, як правило, залишається поза увагою дослідників. Серед найбільш відомих авторів слід згадати І.Баха, Р.Холла, А.Сміта, Л.Хуге, А. де ля Фуенте, Г.Уоллес, Ф.Барку, Л.Цукаліса, Д.Ахнера, Ф.Лоуе, Г.Медоуза, У.Моле, Д.Хубнер.

Серед вітчизняних науковців загальну характеристику Європейській політиці згуртування дали О.Дзяд, О.Рудік; історичні аспекти політики згуртування висвітлювали В.Копійка, Т.Шинкаренко. Але українські дослідники не торкаються сутності поняття згуртування, не розкривають концепції згуртування, на яку спирається згадана спільна політика ЄС.

Метою статті є виявлення характерних рис концепції згуртування Європейського Союзу та визначення терміна "згуртування" як він тлумачиться в ЄС.

Вклад основного матеріалу. Українською мовою *cohesion* перекладається як "зв'язок", "згода", "згуртованість", "зчеплення (молекул)", "злипання", "когезія" [2]. Інтернет-словники пропонують такий переклад: згуртування, згуртованість; єднання, з'єднання, спільність; єдність, зближення, наближення, солідарність [3]. Серед можливих існуючих еквівалентів слова *cohesion* в українській мові оберемо термін "згуртування", орієнтуючись на традиції вітчизняних європейських студій [4; 5].

Згуртування як одну із засадничих цілей ЄС було проголошено ще в Римському договорі у 1957 р.; у Лісабонському договорі - останній редакції засновницьких договорів ЄС - цілі Спільноти щодо згуртування розкриті у ст. 2 Договору про ЄС: "сприяти економічному, соціальному і територіальному згуртуванню та солідарності серед держав-членів" [1, с. 11]. Більш детально завдання згуртування описані у розд. XVIII Договору про функціонування ЄС (Лісабонського договору) [1, с. 166-168].

Слід зазначити, що за більш ніж 50 років свого існування ЄС не виробив офіційно визнаної концепції згуртування, не дав офіційного визначення терміна. Офіційні документи ЄС не визначають поняття "згуртування", а тільки посилаються на статті засновницьких договорів та перераховують цілі і завдання,

завдяки яким буде досягнуто згуртування (як, наприклад, чинна на сьогодні постанова № 1083/2006 від 11 липня 2006 р., що встановлює загальні положення щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду та Фонду згуртування і скасовує постанову № 1260/1999) [6, с. 39].

На офіційному сайті ЄС економічне та соціальне згуртування визначаються як висловлення солідарності між державами-членами та регіонами Європейського Союзу з метою збалансованого розвитку на території ЄС, зменшення структурних розбіжностей між регіонами та створення рівних можливостей для всіх [7].

У перші десятиліття свого існування ЄС поєднує два виміри згуртування - економічний і соціальний - і тлумачить його передусім як подолання розбіжностей у соціально-економічному розвитку регіонів, як заходи для збалансованого і гармонійного розвитку всього ЄС. Таким чином, у первісному вигляді в концепції згуртування Європейської спільноти присутні три виміри: регіональний, економічний та соціальний.

У концепції згуртування Європейської спільноти регіональний вимір стає важливим у контексті концепції Європи регіонів, згідно з якою саме регіону, а не державі належить визначальна роль у створенні Об'єднаної Європи. Дещо утопічна ідея "Європи регіонів" належить Дені де Ружмону та Гаю М.Еро (Guy M.Heraud), які вважали добровільне об'єднання самостійних і потужних регіонів альтернативою насильницькому об'єднанню народів у штучно створені держави. Її автори бачили шлях об'єднання Європи в тісному економічному, політичному, культурному співробітництві регіонів і вважали регіональний рівень управління більш ефективним порівняно із центральним, оскільки регіональні органи влади краще знаються на потребах і проблемах громадян, краще і швидше можуть на них реагувати. І хоча ідея Європи регіонів ніколи не була офіційною доктриною ЄС, регіони завжди займали важливе місце в політичних процесах ЄС (наприклад сьогодні в системі наднаціональних європейських інституцій інтереси регіонів представляє і захищає дорадчий орган - Комітет регіонів; регіональне лобі в Брюсселі нараховує близько 250 представництв [8]).

Сьогодні регіони є важливими учасниками процесів вироблення політики й прийняття рішень ("гравцями" у термінології ЄС); вони також були і залишаються важливим

чинником європейських політичних процесів, здатних впливати на рішення політиків і вирішувати долю Європи. Наприклад, такі регіони, як Ельзас, Валонь, Каталонія, Земля Басків, Північна Ірландія, Косово, Придністров'є у різні періоди історії мали та/чи матимуть вплив на рішення кількох поколінь політиків Об'єднаної Європи.

Зважаючи на зазначене, легко зрозуміти наявність регіонального виміру в концепції соціально-економічного згуртування ЄС, адже регіональні диспропорції у соціально-економічному розвитку, здатні викликати невдоволення громадян менш розвинутих регіонів, можуть перетворитися на загрози: викликати заворушення, призвести до міжрегіональних, міжнаціональних, міждержавних конфліктів, зрештою - до розпаду Спільноти.

Щодо соціального та економічного вимірів, то від початку свого існування Європейська спільнота насамперед переслідувала цілі економічного розвитку, підвищення зайнятості та покращання рівня життя громадян шляхом запровадження спільного ринку та його гармонійного співіснування із економічними системами держав-членів, як це зазначено у ст. 2 першого договору, яким було утворено Спільноту, - Паризького [9]. Цією ж самою статтею Спільнота брала на себе зобов'язання забезпечити найвищий рівень продуктивності, найбільш раціональний розподіл продукції, зберігати зайнятість та не створювати перешкод і серйозних проблем економічному розвитку держав-членів [9]. Оскільки Спільнота передусім сприймалася як спільний ринок, згуртування Спільноти тлумачилося як зміцнення економічних зв'язків, зростання ВВП, збільшення кількості робочих місць в усіх державах-членах і регіонах, що її утворюють. Економічний вимір згуртування асоціювався з ефективним господарюванням, максимально повним і раціональним використанням усього потенціалу, яким володіє ЄС, людським, виробничим, фінансовим тощо. Інакше кажучи, концепція соціально-економічного згуртування ЄС базувалася на принципі ефективності.

Разом з тим, турбуючись про максимально ефективне використання ресурсів і потенціалу ЄС, Спільнота одночасно мала забезпечити рівне ставлення до всіх держав і регіонів, громад і громадян, оскільки рівність і недискримінація належать

до засадничих цінностей ЄС. У такий спосіб заходи із соціально-економічного вирівнювання мали сприяти перетворенню населення держав-членів на згуртовану об'єднану спільноту, про яку дбає і турбується ЄС. ЄС, і Європейська комісія передусім, намагалися представляти зменшення розбіжностей як докази турботи Спільноти про своїх громадян: *"...будь-яка Спільнота не зможе зберегти себе та не матиме значення для людей, які її утворюють, доки зберігатиметься різниця у рівнях життя і люди матимуть підстави сумніватися, що існує добра воля дійсно допомогти кожній державі-члену ЄС покращити умови життя свого народу"* [10, с. 9]. (Звіт Джорджа Томпсона, комісара, відповідального за регіональну політику.)

Другим принципом, покладеним в основу концепції соціально-економічного згуртування ЄС, є equity - рівне ставлення (equity також можна тлумачити як справедливе ставлення, рівність, справедливість, неупередженість). Цим принципом передбачено, що ЄС має створювати рівні умови для розвитку всім, не віддаючи переваг одним за рахунок інших, що Спільнота опікується не тільки збільшенням спільного ринку, створенням додаткової вартості, зростанням ВВП, але готова як турботлива держава надавати допомогу тим, хто перебуває у менш сприятливих для розвитку умовах, чия економіка потребує реструктуризації або тимчасово потерпає від кризи.

Рівне ставлення має забезпечити рівні можливості, включаючи тих, хто з певних причин опинився у несприятливих обставинах (безробітних, людей з обмеженими можливостями тощо) або належить до категорій соціально уразливих груп (меншин, мігрантів, дітей з багатодітних сімей і т.ін.). Соціальний вимір в концепції згуртування набуває все більшої ваги; сьогодні в робочих і офіційних документах ЄС мова йде про соціальне згуртування як окреме завдання Спільноти, як окремий напрям її діяльності. Соціальне згуртування стає завданням політики рівних можливостей, спільної освітньої політики "Програми навчання упродовж життя", політики ЄС щодо молоді, культурної політики, політики соціального включення.

На сучасному етапі розвитку ЄС соціальне згуртування передбачає не тільки рівне і неупереджене ставлення, але проактивне соціальне регулювання, що має на меті соціалізацію маргіналізованих соціальних груп, сприяння зближенню громад

(наприклад через програми транскордонної співпраці) або певних соціальних груп (зокрема школярі, молодь, митці, літні люди); зміцненню стосунків між членами однієї громади (наприклад через програми соціального включення для мігрантів або безробітних), взаєморозумінню між різними народами і державами, що утворюють ЄС (через програми вивчення іноземних мов), зближенню інтелектуальних еліт (через програму університетської мобільності "Еразмус", Сьому наукову рамкову програму тощо). Відповідно, згуртування, зважаючи на його соціальний вимір, слід тлумачити як зближення та єднання людей, регіонів, держав, що утворюють ЄС, завдяки налагодженню та зміцненню між ними соціальних, економічних, політичних, культурних та інших відносин.

Разом з тим варто зауважити, що в суспільних відносинах рівність є фактично неможливою, у той час як нерівність є звичайним станом і стимулом для розвитку та зростання [11, с. 11]. Відповідно, у контексті концепції згуртування Європейської спільноти мова радше йде про відносну, а не абсолютну рівність чи нерівність. Тому цілком виправданою є спроба визначити згуртування від зворотного: згуртування - це суспільно і політично прийнятний рівень соціально-економічних розбіжностей, який не загрожує існуванню громади (спільноти), не стримує її подальший розвиток, не спричиняє соціальної напруженості чи конфлікту [12; 13].

Таким чином, в європейській концепції згуртування принцип ефективності зумовлений цілями ЄС ("сприяти добробуту своїх народів") та зобов'язаннями, які ЄС бере на себе заради досягнення цілей (ефективне функціонування спільного ринку без шкоди для держав-членів); принцип рівного ставлення походить від засадничих цінностей Спільноти (рівність і недискримінація). Обидва мають забезпечити врівноважений гармонійний розвиток Спільноти під егідою ЄС.

З часом до економічного та соціального вимірів згуртування додається територіальний, адже очевидно, що відставання у розвитку регіону часто спричинено його місцезнаходженням, віддаленістю від адміністративного центру, нерозвиненістю інфраструктури та сфери послуг. Починаючи з 2009 р. - моменту ухвалення Лісабонського договору - територіальне згуртування додається до ключових завдань Європейської спільноти.

Разом з тим, визнаючи, що територіальне згуртування є невід'ємною частиною соціального та економічного згуртування, Європейська комісія наголошує на нерозвиненості поняття територіального згуртування і потребі його подальшого розвитку та інтеграції у концепцію згуртування загалом та, з часом, до Європейської політики згуртування. З цією метою з 2007 р. триває обговорення поняття територіального згуртування, проводяться дослідження, за результатами чого підготовлено Зелена книга з територіального згуртування "Перетворення територіального розмаїття на перевагу" [14], яку передано політикам, посадовцям, експертним громадам, представниками громадянського суспільства для подальшого обговорення.

В умовах європейської інтеграції та глобалізованої економіки територіальне згуртування, налагодження та утримання "містків" між різними регіонами і державами є важливим чинником ефективного функціонування внутрішнього ринку, одним із важелів підвищення конкурентоспроможності європейського бізнесу, джерелом економічного зростання та добробуту громадян. У Зеленій книзі з територіального згуртування, що узагальнює результати консультацій та обговорень концепції територіального згуртування протягом 2007-2008 рр., його домінуючими ознаками названо: 1) сполучення (connection); 2) співробітництво (cooperation); 3) координацію (coordination).

Територіальне згуртування передбачає "подолання відстані", тобто забезпечення легкого і швидкого доступу до транспортних засобів і транспортних мереж. Щоб подолати (скоротити) відстані між державами і регіонами, між сільськими і міськими місцевостями, необхідна співпраця між національними і регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування і міжурядовими комісіями: адже часто автомобільні шляхи чи залізниці проходять по територіях, що належать різним юрисдикціям. Щоб узгодити розклад руху літаків, поїздів, міського та приміського транспорту, потрібна співпраця між відомствами, що складають розклад та регулюють транспортні потоки. Важливими чинниками, що забезпечують територіальне згуртування сьогодні, є не тільки транспорт, а і Інтернет - зв'язок, доступ до електромереж і ринків електроенергії.

Безумовно, нерозвиненість транспортної інфраструктури заважає з'єднанню, що було особливо характерно для регіонів держав зі Сходу, які приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Якщо доріг бракувало, їх будівництво здійснювалося у співпраці, за кошти місцевих та національних бюджетів, за фінансової підтримки ЄС, за кошти Європейської політики згуртування, Європейського інвестиційного банку, програми ISPA.

Але з'єднанню за наявності транспортних мереж і розвинутої інфраструктури можуть заважати погана координація між територіальними органами влади і галузевими відомствами. Координація зусиль національних, регіональних і місцевих органів влади, узгодження намірів і дій між галузевими відомствами та приватними компаніями (перевізниками, будівельниками тощо) має сприяти з'єднанню.

Тлумачення згуртування як міри суспільно і політично прийнятних розбіжностей у рівнях соціально-економічного розвитку держав, регіонів і громад, що утворюють Спільноту, змусило ЄС визначити індикатори, за якими можливо вимірювати рівень згуртованості й контролювати розбіжності між регіонами і державами. Індикатори згуртування умовно поділяються на три групи: економічні, соціальні та територіальні. ЄС виробив розгалужену систему індикаторів згуртування, більшість з яких мають змішану соціально-економічну природу. Із додаванням до двох традиційних вимірів згуртування нового - територіального виміру - виникла потреба розробити показники територіального згуртування. Результати вимірювання відображено у звітах про соціально-економічне згуртування Спільноти, які наразі готуються кожні два роки.

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

1. Згуртування є стратегічною метою та наскрізним завданням для Європейської спільноти. Від початку згуртування пов'язувалося із соціально-економічним вирівнюванням регіонів, які утворюють ЄС. З часом до соціального та економічного вимірів згуртування було додано територіальний, гуманітарний, аксеологічний.

2. Наразі ЄС не має офіційного визначення поняття згуртування. У робочих документах Європейської комісії, експертних звітах і дослідженнях згуртування переважно

тлумачиться як зменшення соціально-економічних розбіжностей між регіонами, гармонійний та збалансований розвиток, зростання солідарності між народами ЄС, створення рівних можливостей для всіх.

3. Виходячи з того, що повне соціально-економічне вирівнювання є неможливим, адже абсолютної рівності не існує, згуртування також тлумачиться як суспільно прийнятний рівень відмінностей між регіонами, громадами, країнами, що утворюють ЄС, який не стримує розвиток Спільноти, не створює загроз її існуванню.

4. Для спостереження за процесами вирівнювання, міри досягнення згуртування необхідно мати систему індикаторів, яка дає змогу вимірювати рівень наближення чи міру розбіжностей між різними регіонами та країнами ЄС. Для вимірювання економічної, соціальної і територіальної згуртованості Спільнота розробила розгалужену систему індикаторів, яка постійно оновлюється під впливом змін в її соціально-економічному і суспільно-політичному житті.

Предметом подальшого аналізу буде детальний аналіз індикаторів згуртування, дослідження можливостей їх використання для оцінки стану згуртованості та міри консолідації українського суспільства.

Список використаних джерел

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. - 2007. - Vol. 50. - 17 December. - 272 p.

2. *Балла М. І.* Англо-український словник [близько 120000 слів] / М. І. Балла. - К. : Освіта, 1996. - 720 с.

3. Словник. Net. - Режим доступу : <http://www.slovnkyk.net>

4. *Волес В.* Творення політики в Європейському Союзі / Вільям Волес, Гелен Волес. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. 871 с.

5. *Копійка В.* Європейський Союз: заснування і етапи становлення / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. - К. : Видавн. дім "Ін Юре", 2001. - 447 с.

6. Cohesion policy 2007-2013. Commentaries and official texts. Luxemburg: Office of the official Publications of the European Communities, 2007. - 160 p.

7. Глосарій основних термінів ЄС. - Режим доступу : http://europa.eu/scadplus/glossary/economic_social_cohesion_en.htm

8. *Huysseune M.* Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors / M. Huysseune, M. T. Jans. - Режим доступу : http://www.brusselsstudies.be/PDF/EN_57_BruS16EN.pdf.

9. Treaty constituting the European Coal and Steel Community. - Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Treaty%20constituting%20the%20European%20Coal%20and%20Steel%20Community.pdf>

10. *Manzella G. P.* The turning points of EU Cohesion policy / G. P. Manzella, C. Mendez // Report Working Paper. - UK : University of Strathclyde European Policies Research Centre, 2009. - 28 p.

11. *Трощинський В.* Соціальний розвиток: опорний конспект навчальної дисципліни / В. П. Трощинський, О. М. Петроє, І. Горєс. - К. : НАДУ, 2008. - 189 с.

12. *Molle W.* European Cohesion Policy / W. Molle. - London and New York : Routledge. - 347 p.

13. *Seyfried E.* European Cohesion and Funding Policies : читанка до модуля 16.1 / E. Seyfried. - К. : НАДУ, 2008. - 65 с.

14. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strengths. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf. - 13 p.