

ПІДХІД РАДИ ЄВРОПИ ДО СОЦІАЛЬНОЇ ЗГУРТОВАНOSTI

THE COUNCIL OF EUROPE'S APPROACH TO SOCIAL COHESION

Паталаха В.Ф.,
orcid.org/0009-0000-7567-2985
кандидат філософських наук,
докторант

Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

У статті відзначається, що поняття «соціальна згуртованість» з'являється в офіційних документах Ради Європи в середині 1990-х років у зв'язку з актуалізацією проблематики боротьби з бідністю та соціальним виключенням в Європі. При цьому основний акцент робився на захисті соціальних прав європейців. На початку XXI ст. соціальна згуртованість розглядалася як здатність суспільства забезпечувати добробут усіх своїх членів, мінімізуючи диспропорції та уникаючи поляризації. Це не лише розв'язання соціальних проблем виключення та бідності, а й створення солідарності в суспільстві, яка дозволить запобігти соціальному виключенню та бідності. З 2010 року Нова стратегія соціальної згуртованості розглядає добробут усіх як спільну мету в згуртованому суспільстві та підкреслює, що для її досягнення необхідно забезпечити наявність достатніх ресурсів для боротьби з нерівністю та виключенням. При цьому Нова стратегія уникає опису соціальної згуртованості як інструменту досягнення економічної ефективності та прогресу, а навпаки, наголошує на необхідності ретельного вивчення соціальних та екологічних витрат сучасних моделей виробництва та споживання. Узагальнено, що Рада Європи розглядає соціальну згуртованість як питання рівного доступу до соціальних прав з посиланням на Європейську соціальну хартію, тому зосереджується на широкому спектрі соціальної політики в галузі житла, охорони здоров'я, освіти, культури та/або громадянської участі. Таким чином РЄ виходить за рамки вузького, економічного підходу до соціальної згуртованості як передумови економічного розвитку, і підкреслює, що вона не повинна ставитися під загрозу заради досягнення економічної мети. Таке широке бачення Ради Європи засвідчує, що соціальна згуртованість не повинна бути зведена до економічних інтересів і підпорядкована їм.

Ключові слова: консолідація, соціальна згуртованість, включеність, соціальна політика, права людини, справедливість.

The article notes that the concept of 'social cohesion' appeared in official documents of the Council of Europe in the mid-1990s in connection with the actualisation of the issue of combating poverty and social exclusion in Europe. At the same time, the main emphasis was placed on protecting the social rights of Europeans. At the beginning of the 21st century, social cohesion was seen as the ability of society to ensure the well-being of all its members, minimising disparities and avoiding polarisation. This means not only solving the social problems of exclusion and poverty, but also creating solidarity in society, which will prevent social exclusion and poverty. Since 2010, the New Strategy for Social Cohesion has viewed the well-being of all as a common goal in a cohesive society and emphasises that, in order to achieve this, sufficient resources must be made available to combat inequality and exclusion. At the same time, the New Strategy avoids describing social cohesion as a tool for achieving economic efficiency and progress, but instead insists on the need to carefully study the social and environmental costs of current models of production and consumption. In summary, the Council of Europe considers social cohesion to be a matter of equal access to social rights with reference to the European Social Charter, and therefore focuses on a wide range of social policies in the areas of housing, health, education, culture and/or civic participation. Thus, the CoE goes beyond a narrow, economic approach to social cohesion as a prerequisite for economic development and emphasises that it should not be jeopardised for the sake of economic goals. This broad vision of the Council of Europe demonstrates that social cohesion should not be reduced to economic interests and subordinated to them.

Key words: consolidation, social cohesion, inclusion, social policy, human rights, justice.

Постановка проблеми. Необхідність консолідації українського суспільства актуалізується у періоди наростання політичної та соціальної поляризації, політизації регіональних, мовних, релігійних чинників тощо. Однак європейські держави також стикаються із необхідністю збереження цілісності суспільства, що розглядається у рамках концепції соціальної згуртованості.

У кінці XX ст. вона ввійшла у низку політичних документів регіональних європейських організацій, зокрема і Ради Європи. Україна стала повноправним членом Ради Європи (РЄ) з 9 листопада 1995 року, що засвідчило визнання її суверенітету та відданості демократії, верховенству права та правам людини. Завдяки членству в РЄ громадяни України отримали право звертатися до Євро-

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0



пейського суду з прав людини, а Україна – змогу працювати разом із європейськими інституціями у реформуванні свого законодавства та політики.

Аналіз останніх досліджень. Соціальна згуртованість є одним із пріоритетів регіональних організацій Європейського континенту – Євросоюзу і Ради Європи – і досить детально розглядається у низці його документів. Серед дослідників, які займаються вивченням конкретних аспектів згуртованості, можна виділити М. Жоена, який аналізує її у контексті солідарності, А. Родрігез-Поуз та Т. Ханнел досліджують територіальний вимір, Л. Козак – у контексті сталого розвитку, В. Кирилюк – як складову соціальної безпеки, А. Терці та О. Федорук – в економічному контексті.

Метою статті є вивчення підходу Ради Європи до розуміння соціальної згуртованості та його еволюція у документах організації.

Виклад основного матеріалу. Вперше поняття «соціальна згуртованість» з'являється в офіційних документах Ради Європи в середині 1990-х років у зв'язку з актуалізацією проблематики боротьби з бідністю та соціальним виключенням в Європі. У 1994 році у доповіді «Людська гідність та соціальна ізоляція: причини та запобігання в Європі» відзначалося, що справжній виклик, що стоїть перед Європою має не військову чи економічну природу, а соціальну. Зокрема чи зможе європейська соціальна структура і надалі утримувати своїх громадян у своїх межах, чи дедалі більше людей опиняться за її рамками. РЄ перерахувала низку взаємопов'язаних чинників дезінтеграції європейської спільноти, зокрема хронічне довгострокове безробіття, нереалістичні очікування людей, не звиклих до економічних викликів, розпад сімей, різке розшарування за рівнем багатства і бідності, нерівномірні та невідповідні освітні досягнення, зростання расизму та ксенофобії. У відповідь на ці виклики РЄ запропонувала всім суб'єктам, зацікавленим у просуванні соціальної справедливості в Європі, об'єднати свої сили задля зміцнення соціальної згуртованості за підтримки нових інструментів. До них належать ініціювання, замовлення та проведення досліджень соціальної згуртованості; пропозиція заходів для сприяння соціальній згуртованості; підтримка впровадження нової політики соціальної згуртованості; та оцінка ефективності заходів, що вживаються у сфері соціальної згуртованості [1].

У 1997 році глави держав і урядів держав-членів Ради Європи відзначили, що «соціальна згуртованість є однією з найважливіших потреб Європи в цілому і повинна бути важливим доповненням до сприяння правам людини та гідності» [2], а також домовилися, що Рада повинна докладати більше зусиль у згуртованість, стабільність і безпеку в Європі.

Рада чітко пов'язувала заклик до зміцнення соціальної згуртованості з реалізацією основних прав людини, що перебувають під загрозою через прояви соціальної ізоляції, такі як постійне безробіття та бідність. На думку Ради, «соціальна згуртованість означає просування Європи соціальних прав» і «дозволяє відновити соціальний зв'язок між особистістю і суспільством» [3, р. 2]. РЄ запропонувала низку заходів, які повинні вжити уряди держав-членів як основні інструменти соціальної згуртованості в Європі, зокрема: зрівняння за пріоритетністю соціальних та політичних прав людини; реформування чинної соціальної політики на основі принципу солідарності з метою розподілу допомоги між найбільш незахищеними верствами населення (молодь, жінки, діти, люди похилого віку, неповні сім'ї, багатодітні сім'ї, біженці та особи, які шукають притулку, представники етнічних меншин); підтримка політики запобігання бідності; активніша реінтеграція маргіналізованих або виключених осіб; поліпшення процесу участі та громадянського діалогу та визначення ефективної політики боротьби з безробіттям [3, р. 2].

Тобто, найпомітнішою рисою дискурсу Ради Європи щодо політики соціальної згуртованості у перші десятиліття була зосередженість на питанні соціальних прав. Рада виступала за підхід до соціальної згуртованості, заснований на правах, який виходить з ідеї поліпшення доступу до соціальних прав для всіх членів суспільства в Європі в цілому. Поняття соціальної згуртованості використовується як загальна концепція, що охоплює всю сферу соціальних прав. Підхід Ради пов'язував соціальну згуртованість із проблемою соціального виключення, зумовлене бідністю та безробіттям, що перешкоджає реалізації соціальних прав мільйонів членів європейських суспільств. Тому включення розуміється як розширення прав, а не як активізація, інтеграція та повернення осіб на ринок праці. Недостатній доступ до соціальних прав подається як загроза соціальній згуртованості і водночас як загроза стабільності європейських суспільств.

На початку ХХІ ст. Рада Європи прийняла першу комплексну Стратегію соціальної згуртованості, підготовлену новоствореним Європейським комітетом соціальної згуртованості. Автори Стратегії свідому уникали точного визначення соціальної згуртованості, характеризуючи її як «ідеал, до якого суспільства повинні постійно прагнути» і «мету, до якої вони прагнуть, але ніколи повністю не досягають» [4]. Вона також виділила низку чинників соціальної згуртованості, включаючи сильні системи соціального забезпечення, гідна та адекватно оплачувана робота, підтримку сімей, прагнення громадян до більшої солідарності та здорову економічну політику, що не покладається виключно на ринкові механізми.

Стратегія також містить перелік благ, для яких соціальна згуртованість є важливою, оскільки вона сприяє демократичній безпеці, соціальній гармонії, соціальному миру, соціальній стабільності в довгостроковій перспективі, зміцненню соціальної солідарності та почуття приналежності, спрощенню доступу до соціальних прав, зменшенню ризику соціальних і політичних потрясінь, активізації економіки або здоровим відносинам між державою, ринком і громадянським суспільством. При цьому соціально згуртоване суспільство характеризується як таке, що створює сприятливі умови для самореалізації всіх його членів та здатне конструктивно та творчо управляти конфліктами та змінами. Однак документ далеко не чітко визначає взаємозв'язки між широкими поняттями, на яких він базується, або навіть їх значення, такими як «соціальна гармонія», «соціальний мир», «соціальна стабільність», «соціальна солідарність», «соціальні права» та «соціальна згуртованість».

Оновлена у 2004 році Стратегія дає визначення соціальної згуртованості здатності суспільства забезпечувати добробут усіх своїх членів, мінімізуючи диспропорції та уникаючи поляризації [5]. Переглянута стратегія відстоює правове тлумачення поняття «добробут», стверджуючи, що воно передбачає «рівність і недискримінацію в доступі до прав людини», а також «гідність кожної людини», «свободу кожної людини прагнути до особистого розвитку протягом усього життя» та «можливість кожної людини брати активну участь у житті суспільства як повноправний член» [5, р. 3]. Таким чином, нова редакція Стратегії відзначає, що соціальна згуртованість – це не лише розв'язання соціальних проблем виключення та бідності, а й створення солідарності в суспільстві, яка дозволить запобігти соціальному виключенню та бідності. Водночас Рада розуміє соціальну згуртованість як ідеал, до якого слід прагнути, а не як мету, яку будь-яке реальне суспільство може досягти повною мірою.

До суб'єктів, відповідальних за сприяння соціальної згуртованості, віднесено усі сектори суспільства. Так держава повинна зберігати свою основну роль гаранта прав людини за допомогою таких механізмів, як перерозподільне оподаткування та соціальне забезпечення, захист вразливих груп, які перебувають під загрозою соціального виключення, шляхом надання соціальних послуг тощо – принаймні частково з міркувань, пов'язаних із бажаністю соціальної згуртованості. Водночас у документі рекомендується відмовитися від виключного покладання на державу, а перейти до нових концепцій управління через партнерство шляхом передачі відповідальності місцевим органам влади, членам громадянського суспільства, бізнесу, ЗМІ та іншим соціальним партнерам. Це пояснювалося тим, що

«виключний акцент на правах особи не може бути достатньою основою для соціальної згуртованості», тому «права особи будуть найкраще захищені в суспільствах, де люди відчують спільну відповідальність за права та добробут усіх» [5, р. 7]. У цьому контексті переглянута Стратегія посиляється на роль участі осіб у мережах, які «допомагають згуртувати суспільство», таких як благодійні, спортивні та культурні асоціації, стверджуючи, що така «соціально корисна добровільна діяльність» осіб «відіграє особливо важливу роль у побудові соціальної згуртованості» [5, р. 8].

Що стосується операціоналізації соціальної згуртованості, то Рада Європи запропонувала впровадити набір показників соціальної згуртованості та створення спеціального центру соціальної згуртованості в Європі, який збиратиме інформацію та статистичні дані про бідність та виключення в державах-членах, а також готуватиме експертні висновки та рекомендації щодо соціальної згуртованості.

У 2010 році РЄ прийняла Нову стратегію та План дій щодо соціальної згуртованості. Нова Стратегія визначає соціальну згуртованість як здатність суспільства забезпечувати добробут усіх своїх членів, мінімізуючи розбіжності та уникаючи маргіналізації, управляти відмінностями та поділами та забезпечувати засоби досягнення добробуту для всіх членів [6, р. 2]. Таким чином, Нова стратегія розглядає добробут усіх як спільну мету в згуртованому суспільстві та підкреслює, що для її досягнення необхідно «забезпечити наявність достатніх ресурсів для боротьби з нерівністю та виключенням» [6, р. 8]. Однак, що саме означає «добробут» і яким саме є співвідношення між поняттями «добробут» та «соціальне забезпечення» чітко не визначено. Проте РЄ продовжує використовувати своє визначення соціальної згуртованості від 2010 року та розвивати це поняття в рамках забезпечення рівного та ефективного доступу до соціальних прав. Нова стратегія також передбачає, що соціальна згуртованість є «політичним поняттям», яке стосується «динамічного процесу», а не стану речей [6, р. 2]. Також РЄ визнає контекстуальність цього поняття, і наголошує, що соціальну згуртованість не можна нав'язувати, а також досягти, дотримуючись єдиного для всіх плану, а має бути «адаптована до конкретної ситуації в країні, регіоні чи муніципалітеті», хоча всі громадяни повинні брати участь у визначенні конкретних цілей та темпів реалізації політики соціальної згуртованості [6, р. 8].

Щодо суб'єктів, відповідальних за зміцнення соціальної згуртованості, то нова стратегія зосереджується переважно на національному рівні й визначає провідну роль у цьому процесі за урядами. РЄ виходить із припущення, що чим більша соціальна згуртованість в європейських держа-

вах-членах, то тим більша соціальна згуртованість Європи загалом. Однак, окрім визначення держав та урядів як ключових суб'єктів у просуванні соціальної згуртованості, документ також робить значний акцент на ролі розширення можливостей громадян (у тому числі дітей, молоді, людей похилого віку) брати участь у розробці спільних цілей та спільного бачення у чутливих сферах для майбутнього добробуту. Цей висхідний підхід підкреслює необхідність посилення представництва та демократичного прийняття рішень, розширення соціального діалогу та громадянської активності, а також сприяння розвитку соціальних мереж. Однак Рада Європи визнає, що «здатність громадян до дій значною мірою залежить від політичних та інституційних механізмів» і «без таких механізмів окремі особи, особливо найуразливіші, не можуть повністю взяти на себе відповідальність за управління власним життям» [6, р. 4].

Варто відзначити, що Нова стратегія уникає опису соціальної згуртованості як інструменту досягнення економічної ефективності та прогресу, а навпаки, наполягає на необхідності ретельного вивчення «соціальних та екологічних витрат сучасних моделей виробництва та споживання» [6, р. 2]. Вона навіть закликає до переосмислення економічного розвитку та безпеки, що має ґрунтуватися «на нематеріальних цінностях, які є незамінними для нашого добробуту в довгостроковій перспективі, зокрема соціальних зв'язках та солідарності». [6, р. 2]. Таке розуміння соціальної згуртованості актуальне і нині й залишається серед пріоритетів діяльності Ради Європи.

У 2022 році Рада Європи реорганізувала Європейську платформу соціальної згуртованості у Європейський комітет соціальної згуртованості (ЄКСГ) [7]. Він є міжурядовим комітетом Ради Європи, до складу якого входять представники 46 держав-членів, уповноваженим працювати у сфері соціальної згуртованості. Комітет здійснює діяльність, спрямовану на побудову інклюзивних суспільств, в яких кожен може користуватися своїми соціальними правами, особливо тими, що гарантуються Європейською соціальною хартією. Протягом 2022–2025 років до його повноважень належало: забезпечення інтеграції соціальної згуртованості в діяльність Ради Європи шляхом подальшого розвитку концепції, сприяння оцінці впливу різних заходів у різних секторах на досягнення соціальної згуртованості, включаючи відповідні заходи, спрямовані на побудову інклюзивних суспільств, та сприяння конкретним діям, що сприяють соціальній згуртованості.

У 2024 році Комітет посприяв прийняттю декларації про майбутнє соціальної згуртованості, в якій:

- попереджено держави-члени про потенційні негативні наслідки автоматизації та цифрових перетворень для реалізації соціальних прав та соціальної згуртованості

- запрошено до колективного обговорення цих питань з огляду на необхідність збереження фінансової стійкості та адекватності європейської моделі соціального захисту, яка відіграла важливу роль у пом'якшенні дисбалансів.

- закликала до тіснішої співпраці всіх відповідних зацікавлених сторін на європейському та національному рівнях для подолання теперішніх та майбутніх викликів задля ефективного здійснення соціальних прав, передбачених Європейською соціальною хартією [8].

Тоді ж було прийнято Декларацію у зв'язку з переходом до зеленої економіки [9], в якій:

- вказано на необхідність вжиття рішучих та інноваційних заходів, таких як комплексна та інтегрована політика соціального забезпечення та зайнятості, з метою збереження та сприяння соціальній згуртованості під час переходу до вуглецево-нейтральної або зеленої економіки, з урахуванням потреб тих, хто найбільше цього потребує через підвищений ризик вразливості або виключення;

- відзначено можливість зміцнення демократичного виміру та легітимності майбутнього переходу через інклюзивний соціальний діалог та широку і значущу участь;

- визнано необхідність визнання регіональних диспропорцій та місцевих особливостей у Європі для успішної реалізації стратегій декарбонізації при збереженні та просуванні соціальної згуртованості.

Висновки. Отже, Рада Європи розглядає соціальну згуртованість як питання рівного доступу до соціальних прав з посиланням на Європейську соціальну хартію, тому зосереджується на широкому спектрі соціальної політики в галузі житла, охорони здоров'я, освіти, культури та/або громадянської участі. Таким чином РС виходить за рамки вузького, економічного підходу до соціальної згуртованості як передумови економічного розвитку, і підкреслює, що вона не повинна ставитися під загрозу заради досягнення економічної мети. Таке широке бачення Ради Європи засвідчує, що соціальна згуртованість не повинна бути зведена до економічних інтересів і підпорядкована їм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Summary of the Project Human Dignity and Social Exclusion 30/06/1998. CM(98)113. URL: <https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%2209000016805322be%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22}> (дата звернення: 10.01.2016).

2. Second Summit of Heads of State and Government (Strasbourg, 10-11 October 1997). Final Declaration and Action Plan. URL: <https://rm.coe.int/168063dced> (дата звернення: 10.01.2016).
3. Fighting Social Exclusion and Strengthening Social Cohesion in Europe. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7900&lang=EN> (дата звернення: 10.01.2016).
4. The Council of Europe's Strategy for Social Cohesion. URL: <https://www.thecommonwealth-ilibrary.org/index.php/comsec/catalog/download/322/319/2732?inline=1> https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/strategy_en.doc (дата звернення: 10.01.2016).
5. A new strategy for Social Cohesion. Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004. URL: https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/revisedstrategy_en.pdf (дата звернення: 10.01.2016).
6. New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion, approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 7 July 2010. URL: https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/2010strategy_actionplan_socialcohesion.pdf (дата звернення: 10.01.2016).
7. European Committee for Social Cohesion. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-for-social-cohesion> (дата звернення: 10.01.2016).
8. Declaration by the Committee of Ministers on social cohesion at the crossroads (Adopted by the Committee of Ministers on 14 February 2024 at the 1489th meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680ae84e3%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680ae84e3%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 10.01.2016).
9. Declaration by the Committee of Ministers on preserving social cohesion in the transition to a green economy (Adopted by the Committee of Ministers on 14 February 2024 at the 1489th meeting of the Ministers' Deputies) 14/02/2024. Decl(14/02/2024)2. URL: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680ae84e6%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680ae84e6%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 10.01.2016).

Дата першого надходження статті до видання: 20.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.02.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 23.03.2026