

УДК 351:[316.4:351.1]

Л. М. Мельничук

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНІЦІАТИВИ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У межах статті здійснений аналіз досвіду використання Радою Європи категорії соціального згуртування як системи орієнтирів для забезпечення соціального розвитку. Доведені правомірність і важливість впровадження цінностей та пріоритетів концепції соціального згуртування у сферу практичної реалізації соціальної політики, забезпечення соціального розвитку, у тому числі регіональних систем. На основі аналізу провідних програмних документів Ради Європи визначені основні напрями впровадження ключових ініціатив цієї організації у вітчизняну практику управління соціальними процесами.

Ключові слова: соціальний розвиток, соціальне згуртування, соціальна політика, управління соціальним розвитком, європейські стандарти.

Постановка проблеми. Надбанням останніх десятиліть стала поява концепцій, що мають на меті відповісти на виклики, які постали перед соціумом на межі двох тисячоліть, та сприяти забезпеченню добробуту й високої якості життя населення. До їх числа відноситься й концепція соціального згуртування, яка розглядається як сучасний тренд соціального розвитку та пріоритетний орієнтир політики, спрямованої на стирання соціально-економічних розділових ліній всередині соціумів з метою досягнення їх стійкого та гармонійного розвитку.

Для розвитку соціальної згуртованості як набору цілей і практичних дій в рамках проведення відповідної політики Рада Європи зробила більше, ніж будь-яка інша національна або міжнародна організація, трансформувавши її з концепції в політичний підхід. В основі його суті лежить доступність прав для всіх як неодмінна умова для формування згуртованого суспільства, як принцип, що сприяє визнанню гідності всіх людей незалежно від їх здатності самостійно задовольняти власні потреби. При цьому кожна держава, яка є членом Ради Європи (далі – РЄ), зобов'язана визнавати принцип забезпечення для кожної особи гарантій щодо здійснення її прав та основних свобод.

З огляду на те, що Україна, набувши членства в РЄ, взяла на себе низку зобов'язань у

сфері реформування законодавства на основі норм та стандартів РЄ, необхідним є вивчення досвіду цього європейського об'єднання у сфері соціального згуртування й, відповідно, забезпечення соціального розвитку, що й актуалізує тему дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження діяльності РЄ здійснюються у провідних науково-дослідних установах, наукових центрах та освітньо-наукових закладах, серед яких передусім слід назвати Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України, Інститут законодавства Верховної Ради України, Національну академію державного управління при Президентіві України та її регіональні утворення. Зокрема, накопичено багатий матеріал наукового та освітнього характеру, який присвячений політико-правовим проблемам діяльності РЄ, функціонуванню її інститутів, аналізу правової системи права РЄ, відповідності українського законодавства загальноєвропейським нормам, ролі РЄ у сучасному євроінтеграційному процесі, окремим аспектам взаємодії і співробітництва України та РЄ, механізм захисту прав та основних свобод людини, проблемам розвитку місцевого самоврядування та самостійності місцевих влад. Ці та інші питання виступають предметом наукових пошуків таких вітчизняних і зарубіжних правовиків та фахівців у

галузі державного, як М. Антонович, Е. Бредлі, С. Глотов, В. Горбатенко, В. Карташкін, Я. Кашуба, Г. Кенні, О. Киричук, Є. Лукашева, Я. Малик, В. Мармазов, С. Морган, О. Петроє, І. Піляєв, П. Рабинович, А. Тамм, Т. Хаммарберг, І. Чиж.

Водночас аналіз наявних досліджень переконливо засвідчує, що питання діяльності РЄ у сфері соціального згуртування залишаються поза увагою наукової спільноти. Їх фрагментарний розгляд можна віднайти лише в окремих публікаціях вітчизняних науковців (А. Колот [1]), що безпосередньо актуалізує тему та визначає цілі нашої роботи.

Мета статті. Головним завданням дослідження є аналіз досвіду використання Радою Європи категорії соціального згуртування як системи орієнтирів для забезпечення соціального розвитку та визначення на цій основі шляхів впровадження її ініціатив у вітчизняну практику управління соціальними процесами.

Виклад основного матеріалу. Досягнення РЄ у сфері соціального згуртування спираються на її правові документи та при цьому нерозривно пов'язані з фундаментальними завданнями її діяльності: реалізація прав людини, демократія та верховенство права.

Концепцію соціального згуртування було включено до політичної стратегії Ради Європи на другому Самміті глав держав та урядів (1997 р.). Вже у наступному році був створений Європейський комітет з питань соціального згуртування, до якого увійшли представники країн-членів Ради Європи. У складі Секретаріату Ради Європи діє Директорат з питань соціального згуртування, одним з основних завдань якого є постійне оновлення змісту соціального згуртування, його критеріїв та напрямів розвитку під впливом змін, що породжені глобальними викликами сьогодення. У 2000 р. була прийнята Стратегія соціального згуртування [2], яка не давала визначення соціального згуртування, але прагнула окреслити основні його фактори, такі як створення механізмів та інститутів, які перешкоджатимуть надмірній нерівності у доходах або різним формам дискримінації; забезпечення гідної та адекватно оплачуваної зайнятості; боротьба з бідністю та соціальною ізоляцією, передусім у сфері житла, охорони здоров'я, освіти і навчання, зайнятості, розподілу доходів і соціальних послуг; зміцнення системи соціального забезпечення; розробка політики для сімей, з особливим акцентом на дітях і людях похилого віку; співпраця з органа-

ми громадянського суспільства, зокрема профспілками, представниками роботодавців і громадських організацій.

Відповідно до визначених факторів Стратегією передбачені формування та впровадження політики соціального згуртування, яка має базуватися на чотирьох видах діяльності.

1. Встановлення стандартів і моніторинг застосування правових документів. Відправною точкою для Стратегії соціального згуртування РЄ є соціальні права. Увесь їх спектр захищено двома основоположними документами у цій сфері: Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод [3] й Європейською соціальною хартією (переглянутою) [4]. Той факт, що з усіх документів РЄ про соціальні права цей документ ратифікувала найбільша кількість країн-членів організації, свідчить про те, що він зачіпає ключові аспекти європейської соціальної моделі. Хартія містить статті, які стосуються переважно питань зайнятості, ринку праці, трудових відносин, водночас стосується й проблем освіти, житла, соціального забезпечення та охорони здоров'я. В основі Хартії лежить принцип неподільності усіх прав людини. Відсутність дискримінації зафіксована як всеохоплюючий принцип, що передбачає використання усіх прав без дискримінації за будь-якою ознакою. Аналіз підходу, прийнятого Хартією, демонструє зв'язок між соціальними правами та соціальним згуртуванням. Ці права представлені у вигляді обов'язків держави, тобто вона фіксує певні правові рамки, встановлює стандарти та висуває певні принципи процесу. Крім того, Хартією передбачено удосконалення стандартів з плином часу, встановлено певну процедуру, яка передбачає обов'язок урядів періодично виявляти нові зобов'язання. Таким чином, Хартія базується не на уніфікованій моделі, а на загальних цінностях – принципі гармонійного руху до спільного набору стандартів.

У розпорядженні РЄ існують й інші правові документи, які регулюють питання соціальних прав людини. Серед них важливе місце посідає Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) [5], який визначає норми системи соціального забезпечення та встановлює мінімальні рівні захисту у сфері медичного обслуговування, безробіття, старості, виробничих травм, сімейної допомоги, материнства, інвалідності, втрати годувальника тощо.

Стурбованість РЄ викликають й права окремих вразливих груп населення, підтвердженням

чого є прийняття низки конвенцій [6–8], а також декларацій та рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи.

2. Розробка політики. Одна справа узаконити соціальні права, зовсім інша – гарантувати, щоб усі верстви населення, в тому числі ті, які найбільше потребують захисту, ефективно користувалися своїми правами. Це вимагає різноманітних творчих стратегій та програм. З цієї причини велика частина роботи була спрямована на вивчення і порівняння національного досвіду з розробки та реалізації соціальної політики для виявлення кращої практики. Діяльність з розвитку політики мала здійснюватися переважно в таких областях: доступ до соціального захисту, доступ до житла, доступ до робочих місць, соціальна політика в місті, права і захист дітей, права і захист осіб похилого віку.

3. Проекти в державах-членах. Передбачалася перевірка результатів роботи з розробки політики шляхом впровадження пілотних проектів на місцевому рівні в державах-членах, співпраці з урядами держав-членів, спрямованої на застосування правових норм РЄ і надання їм рекомендацій з питань політики в соціальній сфері; розширення міжурядової роботи як способу реагування на невідкладні потреби в державах-членах; сприяння розробці конкретних локальних проектів в державах-членах, які відповідно до Стратегії соціального згуртування РЄ потенційно придатні для кредитних заявок до її Банку розвитку.

4. Дослідження та аналіз. Передбачалася розробка інструментів для оцінки прогресу в області соціального згуртування в державах-членах; організація та здійснення науково-дослідних проектів; співпраця з національними та міжнародними науково-дослідними інститутами та організаціями.

Перегляд Стратегії соціального згуртування датується березнем 2004 р., в рамках якого продовжено традицію РЄ й також використовуються підходи, засновані на правах людини та орієнтовані на побудову соціального згуртування як фундаменту реалізації цих прав. Переглянута Стратегія [9] в цілому зводиться до чотирьох ключових пріоритетів цього суспільного явища:

– визнання прав для всіх має супроводжуватися запровадженням програм, що спрямовані на стимулювання економічного зростання, добробуту для всіх і стійкого розвитку. Тобто підкреслюється необхідність не лише юридич-

ного визнання індивідуальних прав, але й здійснення відповідних програмних процесів перш за все у сфері соціального захисту, соціальних послуг, зайнятості, житла; інтегрування соціального виміру в економічне життя з акцентом на залежність стійкого розвитку від стійкого розвитку суспільства та навколишнього середовища, що в цілому потребує активних дій зацікавлених сторін;

– розвиток загальної відповідальності, прав і верховенства права, що забезпечується веденням демократичних переговорів. Тобто в Стратегії була закладена ідея про спільну відповідальність, яка поширюється на публічну та приватну сферу. У зв'язку з цим підкреслюється ключова, хоч і мінлива роль держави, органів влади й водночас виокремлюються інші соціальні актори, залучені у сферу соціального згуртування, та процеси їх взаємодії (діалог із соціальними партнерами, залучення неурядових організацій);

– активна реінтеграція вразливих груп населення, а не лише юридичне визначення їхніх прав. З підтримкою інклюзивного підходу підкреслюється важливість активної реінтеграції громадян та вразливих груп населення, особливо дітей, молоді, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, мігрантів та етнічних меншин, людей з обмеженими можливостями, людей похилого віку. Такий тип «інтеграції завдяки демократії» не потребує відмови від різноманітності, а робить її важливим фактором в процесі визначення індивідуальних прав на громадській арені;

– акцент на те, що відповідальна реалізація публічних дій та консультації зацікавлених сторін позитивно впливають на цінності, які лежать в основі згуртованих суспільств. Тобто Стратегія розвиває соціальну відповідальність як етику. Вона посилається на «соціальні переваги співробітництва» в конкурентному ринковому світі. Відзначається також гостра необхідність відновлення почуття спільності, приналежності, відданості спільним цінностям. Консультації та спільне прийняття рішень визнається тими двома «демократичними компетенціями», які необхідні для забезпечення соціального згуртування в сучасному суспільстві.

Незважаючи на те, що в Переглянутій Стратегії були закладені основоположні принципи соціального згуртування, не менш принциповою є наявність чіткого набору програмних цілей, які відповідають сучасним та майбут-

нім умовам. Отже, поставала необхідність подальшої конкретизації деяких аспектів соціального згуртування відповідно до розробки та прийняття Нової Стратегії та План дій для соціального згуртування (2010 р.) [10], яка на сьогодні є провідним програмним документом у цій сфері.

Нова Стратегія уточнює визначення соціального згуртування, вкладаючи у його зміст здатність суспільства не лише забезпечити добробут всіх його членів шляхом мінімізації нерівності та уникнення маргіналізації, але й управляти відмінностями й розбіжностями, забезпечувати засоби досягнення добробуту для всіх.

Уточнення формулювання поняття соціального згуртування здійснюється також шляхом встановлення та визначення певних принципів та методів досягнення цілей. Зокрема, основними принципами, на яких базуються основні положення Стратегії, визначено реінвестування в соціальні права та згуртоване суспільство; побудову в Європі спільної та соціальної відповідальності; зміцнення представництва та демократичного прийняття рішень, розширення соціального діалогу та громадянської активності; побудову безпечного майбутнього для всіх.

Відповідно до перелічених принципів сформуовано План дій щодо соціального згуртування, окреслені основні завдання, які стоять перед державами-членами РЄ:

1) реінвестування в соціальні права та згуртоване суспільство передбачає передусім:

- розгляд питання про ратифікацію відповідних документів Ради Європи;
- створення необхідних умов для повного доступу всіх громадян до соціальних прав із забезпеченням додаткової підтримки тих, хто в несприятливому становищі, незалежно від їх соціально-економічного становища, статі чи етнічної приналежності, що передбачає необхідність виявлення і подолання наявних перешкод, ліквідації дискримінації і подвійних стандартів;
- впровадження ефективних заходів залучення всіх зацікавлених сторін, в тому числі самих громадян, до забезпечення довгострокової фінансової і якісної сталості соціальних прав;
- сприяння розвитку соціальних зв'язків, мереж і солідарності як інструменту для створення гідних робочих місць;
- сприяння стабільності сімей, їх благополуччя і незалежності, що є критичним для якості життя і профілактики зубожіння;

2) побудова в Європі спільної та соціальної відповідальності передбачає:

- створення умов для ефективного розподілу соціальної відповідальності між органами державної влади на всіх рівнях, громадянами та іншими зацікавленими сторонами;
- розширення прав і можливостей зацікавлених сторін, у тому числі громадянського суспільства та окремих громадян з різних верств населення, щоб зробити вибір для благополуччя всіх і діяти відповідно;
- забезпечення гарантій вироблення політичних цілей і прийняття рішень на прозорій основі за участю всіх громадян і зацікавлених сторін шляхом обговорення бачення і політичного змісту згуртованого суспільства;
- здійснення оцінки соціального прогресу з точки зору скорочення соціальної і економічної нерівності на додаток до оцінювання, заснованого тільки на економічних критеріях;

3) зміцнення представництва та демократичного прийняття рішень, розширення соціального діалогу та громадянської активності передбачають:

- заохочення громадян і спільнот до участі у формуванні та здійсненні державної політики, оцінки її результатів;
- гарантії відповідних і достатніх форм і структур представництва для заохочення участі всіх членів суспільства;
- забезпечення інтеграції конкретних груп громадян, особливо в ситуації вразливості, завдяки розробки недискримінаційних керівних принципів на рівні законодавства та його практичного втілення;

4) побудова безпечного майбутнього для всіх передбачає:

- забезпечення розвитку і виховання дітей в мирній обстановці;
- створення рівних можливостей усіх молодих людей передусім на ринку праці, забезпечення підтримки молоді в несприятливому становищі, особливо уразливих категорій та / чи асоціальної поведінки;
- розробка і впровадження політики для окремих осіб, особливо молодих жінок і чоловіків, для підтримки правильного балансу між професійним та приватним (сімейним) життям;
- визнання важливої ролі літніх громадян у суспільстві та забезпечення для них адекватного і стійкого пенсійного страхування й інших допоміжних послуг задля зміцнення солідарності між поколіннями;

– посилення уваги до стійкості систем соціального забезпечення, сприяння адекватності та доступності соціальних пільг;

– забезпечення підтримки сім'ї, оскільки саме в родині закладаються основи соціального згуртування, формується впевненість у майбутньому, будуються і виробляються життєздатні життєві проекти.

Особливістю розглянутого програмного документа є визначена методологія впровадження Плану дій, яка базується на поєднанні двох підходів, двох протилежно спрямованих процесів: «зверху вниз» і «знизу вгору». Підхід «зверху вниз» заснований на правових і політичних актах, розроблених Радою Європи, (Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення, рекомендацій Комітету міністрів, резолюцій Парламентської Асамблеї тощо); підхід «знизу вгору» передбачає формування спільної соціальної відповідальності, діалогу та бачення майбутнього спочатку на місцевому рівні і лише потім на регіональному, національному та європейському.

Програмні документи соціального згуртування, що схвалені Радою Європи, дали поштовх до вдосконалення соціальної політики, яку найбільш активно проводять країни Європейського Союзу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вичення доробку Ради Європи у сфері соціального розвитку дає вагомий підстави для висновку про важливість втілення цінностей і пріоритетів концепції соціального згуртування у сферу практичної реалізації вітчизняної політики забезпечення соціального розвитку, в тому числі регіональних систем. Досвід РЄ переконливо демонструє ряд переваг означеної концепції, оскільки вона:

– має всеохоплюючий характер, що означає, з одного боку, наявність потенціалу для поєднання цілого ряду сфер політики, з іншого – спільну діяльність усіх зацікавлених сторін та забезпечення балансу між ними;

– сприяє пошуку нових майданчиків для консультацій та координації, визначення сфер відповідальності індивіда та колективу, наведення мостів поверх наявних розділових ліній як між верствами населення, так і між регіонами країни;

– безпосередньо стосується як активної участі громадян у демократичних процесах, так і прийняття рішень державними органами усіх управлінських рівнів з урахуванням широких інтересів громадськості.

Тобто в цілому вона є втіленням соціальних цілей та передбачає широке коло соціальних відносин, зв'язків та противаг як основи для формування оптимального суспільства.

Аналіз провідних програмних документів РЄ засвідчує, що, незважаючи на наскрізний характер соціального згуртування, його основні аспекти мають пронизувати перш за все «класичний пакет» напрямів соціальної політики, який повинен залишатися відкритим. Зокрема, переорієнтації з урахуванням означеної концепції, а також основних глобальних викликів та змін потребує політика у галузі праці і зайнятості, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти й професійної підготовки та житлова політика.

Крім того, важливим фактором соціального згуртування має виступати регіональна політика задля скорочення територіальної нерівності та диспропорцій, забезпечення «соціальної регенерації» проблемних регіонів. Вагомим доповненням до цього повинна бути політика формування активного та інтегрованого суспільства, що передбачає передусім сприяння залученню громадян у демократичні процеси, розширення соціального діалогу та налагодження громадянського діалогу.

При цьому недостатня наукова розробленість проблеми створює простір для подальшого здійснення наукових розвідок, які, на наш погляд, мають бути спрямовані на дослідження питань впровадження європейських підходів у вітчизняну практику забезпечення соціального розвитку, а також здійснення її аналізу у контексті відповідності міжнародним стандартам.

Список використаної літератури:

1. Колот А. Соціальна згуртованість як доктрина забезпечення стійкості розвитку суспільства в умовах глобальних викликів / А. Колот // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 7. – С. 11–19.
2. Strategy for Social Cohesion: by the European Committee for Social Cohesion (2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
5. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) від 6 листопада 1990 р.

- № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_651.
6. Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_135.
7. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24 листопада 1977 р. № 93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_307.
8. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_055.
9. Revised strategy for Social Cohesion: by the Committee of Ministers of the Council of Europe (2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf.
10. New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf2011/ActionPlan_en.pdf.
-

Мельничук Л. М. Инициативы Совета Европы в сфере обеспечения социального развития: пути внедрения в Украине

В рамках статті здійснено аналіз досвіду використання Радою Європи категорії соціального сплочення в якості системи орієнтирів для забезпечення соціального розвитку. Доказано правомірність і важливість впровадження цінностей і пріоритетів концепції соціального сплочення в сферу практичної реалізації соціальної політики, забезпечення соціального розвитку, в тому числі регіональних систем. На основі аналізу ведучих програмних документів Ради Європи визначені основні напрями впровадження ключових ініціатив цієї організації в оточену практику управління соціальними процесами.

Ключевые слова: *соціальне розвиток, соціальне сплочення, соціальна політика, управління соціальним розвитком, європейські стандарти.*

Melnychuk L. M. Initiatives by the Council of Europe in support of social development: directions of implementation in Ukraine

In the article there is analyzed the experience of using by the Council of Europe the category of social cohesion in capacity of a system of guidelines for social development support. There is proved the legitimacy and importance of implementation of values and priorities of the concept of social cohesion into the sphere of practical realization of domestic social policy, ensuring of social development, including regional systems. Pursuant to the analysis of leading program documents of the Council of Europe there are identified the priority areas of implementation of the key initiatives of this organization into the domestic practice of social process management.

Key words: *social development, social cohesion, social policy, management of social development, European standards.*