

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ. ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Батанов Олександр Васильович, доктор юридичних наук, проф.,
Миколаєнко Ольга Олександрівна, аспірантка,
відділ конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНКЛЮЗІЇ В УКРАЇНІ: ЛОКАЛЬНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

Процеси демократизації та гуманізації сучасного суспільства передбачають подолання всіх форм дискримінації, забезпечення рівності у правах, свободах та можливостях для всіх груп населення, насамперед, тих, хто потребує особливої уваги та підтримки: особи з інвалідністю, малозабезпечені і багатодітні сім'ї, талановиті діти, бідні, мігранти, тимчасово переміщені особи, невиліковно хворі. Як свідчить позитивний зарубіжний досвід, з метою підтримки та захисту цих та інших категорій людей, які потребують особливої уваги, у державі має здійснюватися ефективна інклюзивна політика.

Сьогодні соціальна інклюзія розглядається як процес залучення в життя соціуму тих груп людей, які мають особливості, що перешкоджають адаптації та повноцінному функціонуванню. Адже люди з особливими потребами, зокрема, особи з інвалідністю, досить часто бувають виключені з повноцінного життя територіальних громад та інших соціальних колективів. Їхня дискримінація набуває різних форм, включно з фізичними і соціальними бар'єрами. Від цього потерпає суспільство, адже втрата такого вагомого потенціалу суттєво збіднює людство.

За час існування ООН, вона прагнула до поліпшення становища людей з особливими потребами й умов їхнього життя. Так, наприклад, ще 1971 р. було прийнято Декларацію щодо прав розумово відсталих осіб, у 1975 р. – Декларацію про права людей з інвалідністю, у яких були встановлені норми щодо гарантування однакових умов і рівного доступу до обслуговування. В результаті проведення Міжнародного року людей з інвалідністю (1981 р.) була ухвалена Всесвітня програма дій стосовно людей з інвалідністю. Головним підсумком Десятиліття людей з інвалідністю, проведеного ООН у 1983-1992 роках, стало ухвалення Стандартних правил забезпечення рівних можливостей для цієї категорії

осіб. 13 грудня 2006 року ГА ООН була прийнята Конвенція про права людей з інвалідністю, яка є правозахисним документом з чіткою орієнтацією на соціальний розвиток – це водночас договір з прав людини та інструмент розвитку. Конвенція набрала чинності 3 травня 2008 року.

На вимогу дотримання соціальних принципів Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони набуває особливої актуальності питання щодо подальшої імплементації європейських практик соціальної інклюзії населення на засадах удосконалення інституту соціальної політики України з підвищенням ефективності соціальних програм з урахуванням вимог, зазначених у главі 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей». Посилюється важливість забезпечення соціальних гарантій відповідно до зобов'язань України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення та Європейського кодексу соціального забезпечення. Про актуальність проблематики свідчить активні дії органів державної влади у сфері розвитку інклюзивної освіти. Також Президентом України видано Указ №678/2015 «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю».

Попри це, конституційно-правове забезпечення інклюзії у соціальній сфері в Україні залишається фрагментарним та суперечливим. Переважною мірою акценти у державній інклюзивній політиці зміщено у бік освітньої сфери, що, безумовно, звужує коло осіб, які потребують особливих підходів та мають особливі потреби. Це потреби, які пов'язані як з постійними, так і з тимчасовими причинами і обумовлені особливостями фізичного та (або) психічного стану людини, соціально-економічними, духовно-культурними, релігійними, етнонаціональними, етнолінгвістичними та іншими факторами. Іншими словами, інклюзія означає прагнення до подолання нерівності, набуття свободи та нової якості життя.

До суб'єктів, на яких спрямована політика соціальної інклюзії відносяться: люди з обмеженими можливостями здоров'я; діти-сироти та діти, які залишилися без піклування батьків; діти з прийомних сімей; обдаровані особистості; представники етнічних меншин; особи, які перебувають у пенітенціарних установах; студенти-іноземці; трудові мігранти; літні люди. Тобто це ті, для кого в процесі їх життєдіяльності необхідно створювати спеціальні умови і застосовувати адаптивні технології освіти і соціалізації. Забезпечення соціальної інклюзії є процесом, спрямованим на задоволення найрізноманітніших потреб дітей, молоді та дорослих різних вікових груп, включаючи пенсіонерів,

шляхом розширення їх участі в навчанні, соціальної або культурної діяльності, інших сферах життя суспільства.

Можна констатувати, що сьогодні в Україні є лише окремі розрізнені фрагменти соціальної інклюзії (освітні організації, реабілітаційні центри, центри соціального захисту та соціального обслуговування, медичні організації, підприємства та організації, культові установи, громадські організації). Як правило, вони мають свої різні (локальні) цілі, відсутня єдина методична і правова база. Втім, сьогодні в Україні існують проблеми системного характеру, що обумовлені відсутністю цілісного контексту інклюзивної політики у соціальній сфері. Це виражається у відсутності: комплексного міжвідомчого підходу в довгостроковій політиці; розуміння і підтримки в суспільстві інтересів, пов'язаних з просуванням соціальної інклюзії, насамперед, на локально-регіональному рівні. Це передбачає формування та реалізацію регіональних концепцій та програм інклюзивної політики у соціальній сфері, а також здійснення ефективної соціальної роботи у територіальних громадах. Такі регіональні та муніципальні моделі інклюзивної політики передбачають як рішення приватних проблем, так і в цілому формування нової культури суспільних відносин – інклюзивної культури суспільства.

Функціонально-телеологічною домінантою формування та реалізації регіональних та муніципальних моделей та концепцій інклюзивної політики у соціальній сфері є реалізація чітких стратегій, що забезпечують комфортні умови для навчання і професійної підготовки дітей, молоді та дорослих, які мають особливі потреби і потребують соціокультурної адаптації. Завданнями таких моделей та концепцій є, по-перше, включення політики соціальної інклюзії в довгострокові програми сталого соціально-економічного та культурного розвитку регіонів та територіальних громад; по-друге, узгодження дій усіх зацікавлених інституцій для реалізації комплексного міжвідомчого підходу, що забезпечує процеси соціальної інклюзії у регіонах та територіальних громадах; по-третє, забезпечення толерантного ставлення, громадського розуміння та підтримки в просуванні прогресивних практик соціальної інклюзії; по-четверте, забезпечення безбар'єрного середовища у містах, селищах та селах в отриманні всіх видів і рівнів послуг: від архітектурної, транспортної доступності до адаптивних освітніх програм та інклюзивних технологій; по-п'яте, спеціалізована підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів педагогічної громади на реалізацію інклюзивних підходів в освіті; по-шосте, створення інструментів стимулювання виникнення громадських формувань, в тому числі молодіжних спільнот, орієнтованих на реалізацію інклюзивної політики; по-сьоме, реалізація участі людей з інвалідністю до трудового життя тощо.

Слід зазначити, що ефективна локально-регіональна модель інклюзивної політики може бути створена лише за наявності базових нормативних правових документів як на рівні законодавчого, так і підзаконного регулювання, актів місцевого самоврядування, методичних матеріалів, програм і проектів у сфері підготовки фахівців у сфері освіти, сімейного виховання, розвитку інфраструктури, пенітенціарної та постпенітенціарної діяльності. Саме нерозвиненістю нормативно-правової бази обумовлена існуюча фрагментарність системи соціальної інклюзії та високий ступінь інерційності розвитку навіть наявних її окремих елементів. Для реалізації даного завдання необхідні як розробка і прийняття спеціального закону про засади інклюзивної політики, так і система підзаконних актів, що регламентують процес реалізації національної, регіональних і муніципальних програм і моделей інклюзивної політики.

Також однією з умов реалізації регіональної моделі інклюзивної політики є підготовка кадрів. На даний момент вирішення комплексу проблем у цій сфері є найменш забезпеченими як організаційно, так і методично. Відповідним питанням досі не приділяється належної уваги як у процесі підготовки фахівців в цій сфері як при отриманні базової освіти, так і в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації. Для вирішення поставленого завдання необхідно проведення акредитації діючих програм у сфері інклюзивної освіти з метою поширення зразків кращої практики; включення до програм підвищення кваліфікації працівників освітніх організацій методичних матеріалів, пов'язаних з інклюзивною освітою і соціалізацією осіб, які потребують особливого підходу; проведення регулярних циклів перепідготовки та підвищення кваліфікації з подальшою атестацією працівників організацій соціального обслуговування, охорони здоров'я, освіти, підприємств і організацій, до функціональних обов'язків яких віднесено роботу з об'єктами регіональної та муніципальної моделей інклюзивної політики у соціальній сфері тощо.

Також у житті територіальних громад можна відзначити суттєве погіршення ситуації з працевлаштування осіб, звільнених з місць позбавлення волі, неухажне, недбале ставлення до осіб, які перебувають на обслуговуванні в спеціалізованих установах, або ставлення, що принижує гідність щодо однолітків, які мають або обмежені фізичні можливості, або володіють нестандартною поведінкою, у тому числі щодо обдарованих і талановитих дітей (вундеркіндів), що властиво для освітніх установ практично всіх рівнів.

Тому, з огляду на те, що формування відносин інклюзивної культури вимагає тривалого часу і системної, послідовної роботи органів і

посадових осіб публічної влади, насамперед, місцевого самоврядування, і високопрофесійних фахівців в сфері інклюзивної освіти та соціалізації, актуальними залишаються питання квотування робочих місць для людей з інвалідністю на підприємствах та організаціях, залучення осіб з обмеженими можливостями здоров'я до діяльності громадських приймалень тощо.

Також в аспекті формування ефективної інклюзивної політики підвищений інтерес являють питання функціонування пенітенціарних установ (в'язниці, колонії, поселення або інші закриті установи, призначені для відбування кримінального покарання, а також для попереднього ув'язнення осіб, підозрюваних у злочині). Безперечно, на сьогоднішній день з метою соціалізації в життя територіальних громад, адаптації та подальшого працевлаштування осіб, звільнених з місць позбавлення волі, проводиться певна робота щодо їх навчання. Водночас, це одна з найбільш складних для ресоціалізації категорій населення у зв'язку з небажанням роботодавців укладати з ними трудові угоди, з наявністю житлових проблем, що, в свою чергу, вимагає формування і реалізації сучасних підходів в соціальній роботі в територіальних громадах.

Нарешті, в територіальних громадах, регіонах та суспільстві в цілому важливо сформувати культуру ставлення до об'єктів локально-регіональної моделі інклюзивної політики в соціальній сфері, в основі якої – бажання допомогти, співпереживання, толерантність. Цепитання є найбільш принциповим як у функціонально-телеологічному та гносеологічному аспектах, так і з точки зору формування своєї аксіосфери соціальної інклюзії у територіальній громаді та місцевого самоврядування в цілому. Адже свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, відданість справі, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Саме у цьому сенсі варто сприймати концептуальне установлення, закріплене у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування: «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму». Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією.

Такого роду ціннісні установки істотно впливають на процеси цілепокладання не тільки в рамках муніципально-правової діяльності, а й у всіх інших сферах соціального буття. У цьому плані має місце феномен типізації та селекції цілеутворюючих правових цінностей особи, що є

одним з головних засобів орієнтації поведінки особи у відносинах з іншими людьми. При цьому муніципально-правові цінності мають домінуючий вплив не тільки на поведінку, але й активно впливають на культуру в цілому, і муніципальну правову культуру, зокрема. У повсякденній свідомості культура постає як щось нормативне, як свого роду взірць, стандарт поведінки, внутрішньо притаманний кожній окремій людині і суспільству в цілому.

У цьому плані, відповідні муніципальні цінності виступають вагомим чинником формування правосвідомості громадян, яка, являючи собою, насамперед, сукупність суб'єктивних елементів правового регулювання (ідей, теорій, емоцій, почуттів та, власне кажучи, правових установок) відображає ставлення людей до права, правового способу життя в системі правових знань, правових почуттів, переконань, вольових настанов, виробляє оцінку стосовно діючої в суспільстві правової теорії та юридичної практики, визначає можливі шляхи їх вдосконалення, виходячи з вимог природного права, загальнолюдських цінностей, прав і свобод людини та громадянина, що має принципове системоформуюче значення у процесах формування та здійснення політики інклюзії у соціальній сфері життєдіяльності територіальних громад.

*Буряченко Андрій Євгенович, доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансів ДВНЗ «Київський національний
економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

ТАРИФНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСУВАННЯ ЕНЕРГОЗБЕРІГАЮЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Як свідчить досвід розвинених країн Заходу, тарифна політика була й залишається одним з найбільш дієвих каталізаторів енергозбереження. На жаль, в Україні цей досвід не знайшов застосування і тарифна політика формування цін на енергоносії на державному рівні привела до значних втрат та нераціонального використання енергетичних ресурсів, незважаючи на постійне декларування пріоритетів енергозбереження в країні. Тому, номенклатуру існуючих тарифів на енергоносії доцільно розширити і внести зміни в їх структуру з метою розвитку енергозбереження в житлово-комунальному господарстві України.

Одним з традиційних способів фінансування енергозбереження для більшості країн Європи і США було використання коштів споживачів енергії – тут фактично немає новизни і доказів не потрібно. Найдієвішим інструментом реалізації цієї умови є включення в структуру тарифів на