



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.722.1

О. Батанов,

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

О. Миколаєнко,

аспірант відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА СОЦІАЛЬНА ІНКЛЮЗІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Проблематика правового забезпечення та реалізації принципу рівності та заборони дискримінації, що в останні роки набула широкого визнання як у загальнотеоретичному дискурсі, так і в рамках галузевих юридичних наук [1–4], є складною, методологічно актуальною та практично значущою, що пов'язано з прагненням сучасної конституційної юриспруденції вийти на нові горизонти сприйняття конституційно-правової реальності. Адже одним із пріоритетних завдань держави щодо забезпечення сталого розвитку, відкритого суспільства, інтеграції України до світової спільноти є вдосконалення роботи з основних напрямів реалізації та захисту прав людини, які визначають зміст та спрямованість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Однією з найскладніших у теорії та практиці сучасного конституційного права є проблема рівності та заборони дискримінації щодо прав осіб, які належать до різних соціальних груп та верств населення, меншин тощо. Питання рівності та заборони дискримінації – масштабна та складна галузь теоретичних дискусій та практичної політики. Більш того, вона не може бути

відокремлена від інших тематичних галузей, таких як громадянська інтеграція, мультикультуралізм, подолання та ліквідація різних фобій, розвиток міжкультурного діалогу, злагоди та толерантності.

У світовій практиці інституціоналізація та конституювання принципу рівності та заборони дискримінації протягом усієї еволюції соціально-політичної організації є суперечливим та неоднозначним процесом, який породжує численні стереотипи, комплекси, негативні установки та конфліктогенні ситуації. Конституційно-правова регламентація прав відповідних соціальних груп, які зазнавали дискримінації та щодо яких порушувався принцип рівності, носила фрагментарний та вкрай суперечливий характер, переважно методом тотального ігнорування або через призму їх протиставлення правам більшості. По суті, десь до XIX ст. відповідні соціальні групи репрезентувалися в конституційно-правовому вимірі з позиції прав більшості, виключно за логікою ворожих, асоціальних, девіантних явищ та процесів, які офіційні інституції ігнорували та цілеспрямовано відкидали на позиції соціальних аутсайдерів та підпорядкованих суб'єктів, відмовляю-



чи тим самим у праві на самобутність та громадянську, політичну та соціально-культурну самоідентифікацію.

Протягом останніх років вже частково сформовано законодавчу базу з питань рівності та заборони дискримінації, утворено центральні органи виконавчої влади та консультативно-дорадчі органи при Президентові України, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері рівності та заборони дискримінації, запроваджено механізм підтримки та захисту осіб, які зазнають дискримінації тощо. Хоча тут також виникає низка питань, оскільки трудове законодавство та право соціального забезпечення не позбавлено численних дискримінаційних положень або надмірних позитивних зобов'язань держави, які не є співмірними із соціально-економічними можливостями держави. Це викликає надмірні очікування в багатьох громадян, що стосується соціального захисту, зокрема, щодо доступу до матеріальних благ, надання пільг чи інших привілеїв. Так, на думку експертів із питань запобігання дискримінації, незважаючи на наявність профільних законів України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про попередження насильства в сім'ї» тощо, їх норми залишаються переважно декларативними через такі причини: а) низька обізнаність жінок (особливо в сільській місцевості) із міжнародними стандартами у сфері захисту від гендерної дискримінації; б) невміння представників юридичної професії, в тому числі суддів, ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки стає наслідком дії дискримінаційних положень законодавства або гендерно нейтральних законодавчих актів, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків; в) сприйняття текстів міжнародних документів як абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих ситуацій тощо [5].

У вимірі рівності та заборони дискримінації одним із найбільш актуальних питань залишається питання забезпечення рівності у правах, свободах та можливостях для 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, із метою підтримки та захисту цих та інших категорій людей, які потребують особливої уваги, в державі має здійснюватися ефективна інклюзивна політика.

Сьогодні соціальна інклюзія розглядається як процес збільшення ступеня участі всіх громадян у соціумі, насамперед тих, що мають труднощі у фізичному чи розумовому розвитку. Він передбачає розробку і застосування таких конкретних рішень, які зможуть дозволити кожній людині рівноправно брати участь в академічному і суспільному житті. При інклюзії всі зацікавлені сторони повинні брати активну участь для отримання бажаного результату. Отже, інклюзія – це процес реального включення осіб з інвалідністю в активне суспільне життя, і вона однаковою мірою необхідна для всіх членів суспільства [6].

Протягом останніх десятиліть розвивалась концепція соціального відторгнення (соціальної ізоляції), яку Європейський Союз визначає як процес, за якого окремі групи населення або окремі люди не мають можливості повною мірою брати участь у суспільному житті. Причинами соціального відторгнення можуть бути бідність, відсутність базових знань і можливостей, мовні бар'єри, недостатня активність і впевненість людей, дискримінація або расизм. Це, у свою чергу, не дає можливості працевлаштування, отримання доходів і можливості навчання. Як наслідок, такі люди чи групи людей мають обмежений доступ до влади та прийняття рішень органами влади і, таким чином, часто не можуть взяти участь у процесах розроблення та



прийняття рішень, що впливають на їх повсякденне життя [7]. Отже, соціальне відторгнення є проявом прямого порушення базових прав людини: права на якісну освіту, на медичні послуги, на прийнятний рівень життя, на захист своїх інтересів і загалом на участь в економічному, соціальному, культурному, політичному житті.

Національна доповідь про людський розвиток «Україна: на шляху до соціального залучення» визначає групи населення, які перебувають у зоні ризику соціального відторгнення. До таких груп населення належать діти-сироти, багатодітні сім'ї, люди з інвалідністю, мігранти, діти трудових мігрантів, люди, які живуть з ВІЛ/СНІД, бездомні люди [8].

Концепція соціального залучення (інклюзії, включення), що є протилежною концепції соціальної ізоляції, з'явилася як результат переходу більшості суспільств до демократичних цінностей, поваги до основних прав та свобод людей. Ця концепція виникла у відповідь на зростаючу соціальну нерівність, що стала наслідком нових умов на ринку праці та невідповідності існуючої системи соціального забезпечення, що не могла задовольнити потреби різноманітних верств населення. Європейський Союз визначає соціальне залучення (соціальну інклюзію) як процес, що забезпечує тих, у кого є ризик бідності і соціального відторгнення, можливостями та ресурсами, необхідними для того, щоб повною мірою брати участь в економічному, соціальному та культурному житті, досягти рівня життя та добробуту, що відповідають нормальним стандартам у суспільстві, в якому вони живуть. Соціальне залучення забезпечує людям більш широкі можливості для участі у процесі прийняття рішень, що впливають на їх життя та доступ до основних прав.

У багатьох розвинутих країнах соціальна інклюзія – це загальна практика, спрямована на вирішення багатьох соціальних проблем, включаючи нерівномірність прибутків, нерівність у сфе-

рах охорони здоров'я, освіти, труднощі забезпечення житлом тощо. Сьогодні соціальна інклюзія – це частина рамок законів Європейського Союзу. Її чіткі межі важко визначити: кожна країна має своє розуміння соціальної інклюзії. Проте повсюдно визнається, що соціальна інклюзія стосується інтересів і прав усіх людей, включно з тими, хто перебуває в соціальних закладах, а соціально інклюзивне суспільство – це таке, де всі люди відчують свою цінність, де аксіомою є повага щодо різності та несхожості індивідів, а основні потреби задовольняються для того, щоб уможливити гідне життя.

Фактично соціальна інклюзія – це процес змін у політичній, економічній, соціальній сферах, спрямований на утвердження соціальної рівності.

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 [9], у 1975 р. – Декларацію про права людей з інвалідністю [10], у яких були встановлені норми щодо гарантування однакових умов і рівного доступу до обслуговування. У результаті проведення Міжнародного року людей з інвалідністю (1981 р.) була ухвалена Всесвітня програма дій щодо людей з інвалідністю [11]. Головним підсумком Десятиліття людей з інвалідністю, проведеного ООН у 1983–1992 роках, стало ухвалення Стандартних правил забезпечення рівних можливостей для цієї категорії осіб [12]. 13 грудня 2006 року ГА ООН була прийнята Конвенція про права людей з інвалідністю [13], яка є правозахисним документом із чіткою орієнтацією на соціальний розвиток – це водночас договір із прав людини та інструмент розвитку. Конвенція набрала чинності 3 травня 2008 року. Серед найвизначніших – конференція в місті Саламанка (Іспанія), в якій взяли участь 92 уряди та 25 міжнародних організацій (1994 р.). Саламанська декларація [14] містить Заклик до урядів



усіх країн затвердити на законодавчому рівні інклюзивну модель освіти та приймати до загальноосвітніх шкіл усіх дітей, якщо немає виняткових випадків, які унеможливають це. Таким чином, було запропоновано, щоб інклюзія стала загальною формою освіти, а спецшколи або спецкласи існували для виняткових ситуацій. Положення Декларації спонукають уряди до розвитку інклюзивної освіти, а саме: до докладання більших зусиль для розвитку дошкільних стратегій та професійної освіти, забезпечення організації та реалізації програм підготовки педагогів і підвищення їхньої кваліфікації з огляду на принципи інклюзивної освіти.

На вимогу дотримання соціальних принципів Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їх 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 в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» [15]. 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 свідчать активні дії органів державної влади у сфері розвитку інклюзивної освіти.

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;

трудова 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.

Попри це, конституційно-правове забезпечення інклюзії в соціальній сфері в Україні залишається фрагментарним та суперечливим. Переважною мірою акценти в державній інклюзивній політиці зміщено в бік освітньої сфери, що, безумовно, звужує коло осіб, які потребують особливих підходів та мають особливі потреби. Це потреби, які пов'язані як із постійними, так і з тимчасовими причинами, і зумовлені 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.

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, громадські організації). Як правило, вони мають свої різні (локальні) цілі, відсутня єдина методична і правова база. Утім, сьогодні в Україні існують проблеми системного характеру, що зумовлені відсутністю цілісного контексту інклюзивної політики в соціальній сфері. Це виражається у відсутності: комплексного міжвідомчого підходу в довгостроковій політиці; розуміння і підтримки в суспільстві інтересів, пов'язаних із просуванням соціальної інклюзії, насамперед на



локально-регіональному рівні. Це передбачає формування та реалізацію як загальнодержавних, так і регіональних концепцій та програм інклюзивної політики в соціальній сфері, а також здійснення ефективної соціальної роботи в територіальних громадах. Такі моделі інклюзивної політики передбачають як рішення приватних проблем, так і в цілому формування нової культури суспільних відносин – інклюзивної культури суспільства.

Так, функціонально-телеологічною домінантою формування та реалізації регіональних та муніципальних моделей та концепцій інклюзивної політики в 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:

1) включення політики соціальної інклюзії в довгострокові програми сталого соціально-економічного та культурного розвитку регіонів та територіальних громад;

2) узгодження дій усіх зацікавлених інституцій для реалізації комплексного міжвідомчого підходу, що забезпечує процеси соціальної інклюзії в регіонах та територіальних громадах;

3) забезпечення толерантного ставлення, громадського розуміння та підтримки в просуванні прогресивних практик соціальної інклюзії;

4) забезпечення безбар'єрного середовища в містах, селищах та селах в отриманні всіх видів і рівнів послуг: від архітектурної, транспортної доступності до адаптивних освітніх програм та інклюзивних технологій;

5) спеціалізована підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів педагогічної громади на реалізацію інклюзивних підходів в освіті;

6) створення інструментів стимулювання виникнення громадських формувань, у тому числі молодіжних спільнот, орієнтованих на реалізацію інклюзивної політики;

7) 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 на рівні 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 зумовлена фрагментарність системи соціальної інклюзії та високий ступінь інерційності розвитку навіть наявних її окремих елементів. Для реалізації даного завдання необхідні як розроблення 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 у процесі підготовки фахівців у цій сфері як під час отримання базової освіти, так і в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації. Для вирішення поставленого завдання необхідно проведення акредитації чинних 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,





лечения в жизнь социума тех групп людей, которые имеют особенности, препятствующие адаптации и полноценному функционированию. В исследовании разработаны рекомендации по совершенствованию механизма осуществления инклюзивной политики в Украине, правового обеспечения конституционных прав людей с особыми потребностями, а также по совершенствованию конституционного законодательства Украины.

The problems of constitutional and legal support and implementation of the principle of social inclusion in Ukraine are considered. In the modern world, social inclusion is seen as the process of bringing into society the groups of people who have features that impede adaptation and full functioning. The study developed recommendations for improving the mechanism of inclusive policy implementation in Ukraine, the legal provision of constitutional rights of people with special needs, and also on improving the constitutional legislation of Ukraine.

Література

1. Гербут В.С. Право на сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність: сутнісний зміст та гарантії захисту : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2019. 269 с.

2. Журавльова Г.С. Принцип рівності та заборони дискримінації у конституційному праві : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2018. 436 с.

3. Равлінко З.П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2016. 201 с.

4. Товпеко Я.К. Реалізація конституційно-правових норм про права людини щодо сексуальних меншин: порівняльно-правове дослідження : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Кон-

ституційне право; муніципальне право». Київ, 2017. 259 с.

5. Уварова О. Права жінок і гендерна рівність в Україні. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Офіційний сайт. URL : <https://helsinki.org.ua/prava-zhinok-i-henderna-rionist-v-ukrajini-ovarova/>.

6. Шевців З.М. Основи інклюзивної педагогіки. URL : https://pidruchniki.com/90028/pedagogika/osnovi_inklyuzivnoi_pedagogiki.

7. Выготский Л.С. Развитие высших психических функций. Москва : АПН РСФСР, 1960. 130 с.

8. Національна Доповідь про людський розвиток 2011 року «Україна: на шляху до соціального залучення». URL : https://issuu.com/undrukraine/docs/ua_2011_ukr.

9. Декларація про права розумово відсталих осіб. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_119.

10. Декларацію про права людей з інвалідністю. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_117.

11. Всесвітня програма дій стосовно людей з інвалідністю. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_427.

12. Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів». URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_306.

13. Конвенція про права осіб з інвалідністю. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.

14. Саламанська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у галузі освіти осіб з особливими освітніми потребами та Рамки Дій щодо освіти осіб з особливими освітніми проблемами. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-94.

15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

16. Указ Президента України від 03.12.2015 р. «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678/2015>.

