

В. М. Кондратенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДОБУТТЯ ОСВІТИ ОСОБАМИ З ІНВАЛІДНІСТЮ В ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ ЗАГАЛЬНОГО ТИПУ

У статті проаналізовано норми законодавства з питань адміністративно-правового забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю в закладах освіти загального типу. Основний акцент зроблено на питаннях ліцензування освітньої діяльності, стандартизації рівнів освіти, реалізації контрольних повноважень публічної адміністрації, а також на особливостях провадження інклюзивного навчання. Обґрунтовується, що відповідне законодавство має формалізований характер, тому відсутні необхідні адміністративно-правові механізми реалізації права на освіту вказаної категорії громадян відповідно до новітнього освітнього законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, заклади освіти, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, право на освіту.

Постановка проблеми. Традиційним є науковий підхід, за якого навчання наступних поколінь визнається основоположною ідеєю глобалізованого соціуму, що гарантує передачу всіх накопичених знань, умінь та навичок для забезпечення сталого піднесення будь-якої держави та суспільства. Із часом цивілізаційні процеси розвитку світової спільноти зумовили визнання осіб з інвалідністю повноцінними членами громади, які потребують не елементарної допомоги, а порозуміння та надання можливості на рівних умовах з іншими самостійно реалізувати свої права і свободи, зокрема в освітній сфері.

Зважаючи на вказане, спеціально уповноважені органи публічної адміністрації в Україні за допомогою легального правового інструментарію, передбаченого нормами адміністративного законодавства, організують належні умови реалізації інклюзивного навчання. В умовах переорієнтації на демократичні стандарти європейського освітнього простору, де привалюють ідеали дитиноцентризму та рівних можливостей для кожного здобувача освіти, державне адміністрування в окресленій сфері потребує вироблення нових теоретико-правових шляхів забезпечення конституційного право на освіту дітей з інвалідністю без жодних дискримінаційних проявів.

Метою статті є здійснення теоретико-правового аналізу порядку та умов застосування

адміністративно-правових засобів забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю в закладах освіти загального типу з метою вироблення пропозицій вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері.

Аналіз наукових досліджень. Суспільна важливість розвитку питань освіти дітей, особливо тих, які мають інвалідність, зумовили активні наукові пошуки, які реалізувалися в значній кількості праць вітчизняних і зарубіжних вчених. На увагу заслуговують публікації останніх років за такими спрямуваннями: організація та реалізація процесу здобуття освіти: О.М. Фаворська, В.А. Красномоєць, Я.І. Федан; здобуття освіти в закладах дошкільної та загальної середньої освіти: О.А. Клопота, О.І. Рассказова, Н.З. Софій; здобуття освіти в закладах професійної, технічної та вищої освіти: М.О. Андрєєва, Ю.В. Богінська, О.В. Польовик, Разом із тим проблеми застосування адміністративно-правових засобів забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю в закладах освіти загального типу залишаються недостатньо дослідженими.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 3, ч. 5 ст. 19 Закону України «Про освіту» всі прошарки населення мають право на якісну та доступну освіту, в тому числі особи з порушеннями стану здоров'я та інвалідністю. Невід'ємними складниками системи осві-

ти є: дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; спеціалізована освіта; професійно-технічна освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; позашкільна освіта; освіта дорослих. Органи публічної адміністрації та заклади освіти створюють умови для здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами шляхом забезпечення розумного пристосування та універсального дизайну [1]. Закон України «Про охорону дитинства» також декларує право кожної неповнолітньої особи на освіту. Для дітей з інвалідністю забезпечується навчання в загальних і спеціальних закладах освіти за відповідними навчальними програмами, в тому числі і в домашніх умовах [2].

З урахуванням вищевикладеного особи з інвалідністю мають право навчатися на всіх рівнях освіти, що підкріплено відповідними положеннями спеціалізованих законодавчих актів, у тому числі Законів України «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про позашкільну освіту». Зокрема, в ст. 12 Закону України «Про дошкільну освіту» окреслено, що у всіх типах закладів дошкільної освіти враховуються особливі освітні потреби в навчанні і вихованні кожної дитини відповідно до принципів інклюзивної освіти. У складі закладів дошкільної освіти за необхідності створюються спеціальні та інклюзивні групи для виховання і навчання дітей з особливими освітніми потребами [3].

Питання організації діяльності осіб з інвалідністю в закладах загальної середньої освіти викладені в ст.ст. 8, 21 Закону України «Про загальну середню освіту», де зазначено, що дані установи вправі створювати окремі класи для навчання дітей з особливими освітніми потребами. Місцеві органи публічної адміністрації забезпечують безкоштовним харчуванням осіб, які навчаються в спеціальних і інклюзивних класах [4]. У свою чергу, ст. 42 Закону України «Про професійно-технічну освіту» закріплює державну гарантію на здобуття особами з інвалідністю професійно-технічної освіти на рівні, що відповідає їхнім здібностям і можливостям, а також переважне право на зарахування до відповідних закладів освіти [5].

Профільним Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» визначено, що навчання осіб з інвалідністю здійснюється в загальних або спеціальних закладах освіти, які надають освітні

послуги нарівні з іншими громадянами, в тому числі шляхом створення належного кадрового, матеріально-технічного забезпечення та забезпечення розумного пристосування, що враховує індивідуальні потреби вказаної категорії осіб [6]. Підкреслимо, що зазначений поділ законодавцем закладів освіти, де можуть навчатися особи з інвалідністю, стосується, насамперед, сфери дошкільної та загальної середньої освіти. Згідно зі ст. 12 Закону України «Про дошкільну освіту», ст. 9 Закону України «Про загальну середню освіту» до закладів освіти загального типу слід віднести: ясла – для дітей віком від 1 до 3 років; ясла-садки – для дітей віком від 1 до 6 (7) років; дитячий садок – для дітей віком від 3 до 6 (7) років; початкові школи, гімназії, ліцеї.

Зважаючи на положення зазначених нормативно-правових актів, ст. 21 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» слід викласти у такій редакції: «Держава гарантує нарівні з іншими громадянами особам з інвалідністю здобуття дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти у загальних або спеціальних закладах освіти всіх типів передбачених законодавством. Під час провадження освітньої діяльності можуть застосовуватися інституційна, індивідуальна або дуальна форми навчання. Надання освітніх послуг особам з інвалідністю здійснюється з урахуванням індивідуальних потреб шляхом реалізації засад розумного пристосування та універсального дизайну. Обдаровані діти з інвалідністю мають право на безплатне навчання в закладах позашкільної освіти з метою подальшої творчої самореалізації, інтелектуального, духовного і фізичного розвитку».

Владний вплив у сфері надання освітніх послуг особам з інвалідністю розпочинається на стадії ліцензування освітньої діяльності закладів освіти, як це передбачено положеннями ст. 43 Закону України «Про освіту». Ліцензування є процедурою визнання спроможності юридичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти у відповідності до Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187. Крім того, освітня діяльність у сфері дошкільної і загальної середньої освіти спрямована на здобуття відповідного рівня освіти, а також корекцію психологічного і фізичного розвитку дітей дошкільного і шкільного віку [7].

З вищевикладеного слід зробити висновок, що ліцензіат має довести органам влади не лише спроможність провадити освітню діяльність на загальних підставах, але й забезпечити можливість повноцінної реалізації права на освіту осіб з особливими освітніми потребами. Разом із тим серед документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, не передбачено вимоги для створення належних умов навчання осіб з інвалідністю. Отже, в п.п. 4, 5 п. 41, п.п. 5, 6 п. 57 Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти та в їхній додатках 29, 31 35, 37 передбачити відповідні додаткові умови отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної та загальної середньої освіти.

Наступним адміністративно-правовим засобом забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю, що має важливе значення, є стандартизація освітньої діяльності суб'єктів надання освітніх послуг. У стандартах освіти передбачені вимоги до обов'язкових компетентностей та результатів навчання здобувача освіти відповідного рівня; загальний обсяг навчального навантаження здобувачів освіти; інші складники, передбачені спеціальними законами. На основі стандартів розробляються типові освітні програми та типові навчальні плани, які використовуються в освітньому процесі закладів освіти, які можуть мати корекційно-розвитковий складник для осіб з особливими освітніми потребами. Таким чином, державні стандарти, які в професійно-технічній та вищій освіті доповнюються галузевими стандартами на певними професіями та спеціальностями, є основою діяльності закладів освіти всіх рівнів освіти.

На більшості рівнів освіти діють відповідні державні стандарти, однак для закладів позашкільної освіти не розроблено державного стандарту, в чому, на наше переконання, прослідковується порушенням освітнього законодавства. Згідно із ч. 1 ст. 10 Закону України «Про освіту» невід'ємним складником системи освіти в нашій країні є також позашкільна освіта. Таким чином, слід розробити та затвердити Державний стандарт позашкільної освіти з особливим акцентом на забезпеченні прав осіб з інвалідністю, у зв'язку із чим внести зміни до Закону України «Про позашкільну освіту» щодо організації діяльності закладів освіти в межах відповідного стандарту.

Окремо слід зауважити на тому, що на сьогодні в Україні діє лише Державний стандарт

початкової загальної освіти для дітей з особливими освітніми потребами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 607, який встановлює вимоги до рівня освіченості дітей з особливими освітніми потребами. Він базується на особистісному, компетентісному підході, визначаючи зміст та обсяг навчального навантаження у поєднанні з корекційно-розвитковою роботою [8]. Проведений аналіз цього нормативно-правового акта дозволяє зробити висновок, що його назва не відповідає змісту, оскільки в ньому мова йде виключно про здобуття освіти дітьми, які мають окремі психофізичні порушення здоров'я. Отже, слід змінити назву цього стандарту на «Державний стандарт початкової загальної освіти для дітей з інвалідністю», замінивши в ньому всі терміни: «діти з особливими освітніми потребами» та «діти з інвалідністю».

Значна увага органів публічної адміністрації концентрована на адміністративно-правовому забезпеченні організації та реалізації процесу навчання та виховання осіб з інвалідністю. Згідно з п. 16 ч. 1 ст. 1, ст. 9, ст. 20 Закону України «Про освіту» освітній процес включає систему науково-методичних і педагогічних заходів, спрямованих на розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентностей, що реалізується в основних формах здобуття освіти: інституційна форма, в тому числі очна, заочна, дистанційна, мережева; індивідуальна форма, в тому числі екстернатна, сімейна, педагогічний патронаж. З урахуванням особливостей вказаної категорії осіб для них найважливішою з точки зору якості отриманих компетентностей та проходження соціалізації є очна форма у вигляді інклюзивного навчання, яка єдина дозволяє знаходитися дитині з особливими освітніми потребами в повноцінному колективі.

Концепцією розвитку інклюзивної освіти, затвердженої наказом МОН України від 01.10.2010 № 912, визначено, що інклюзивне навчання – комплексний процес забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітям з особливими освітніми потребами шляхом організації їх навчання з урахуванням індивідуальних особливостей навчально-пізнавальної діяльності таких дітей [9]. Організація такої форми навчання згідно з освітнім законодавством стосується всіх закладів освіти, а діти дошкільного та шкільного віку з інвалідністю потребують додаткових гарантій реалізації права на освіту.

У той же час вказаний усталений підхід у нашій країні неправильний, оскільки значний відсоток учнів навчається в закладах професійно-технічної освіти та одночасно здобувають повну загальну середню освіту. За даних умов пропонуємо внести зміни до Закону України «Про професійно-технічну освіту» та Положення про організацію навчально-виробничого процесу в професійно-технічних навчальних закладах, затвердженого наказом МОН України від 30.05.2006 № 419, щодо здійснення інклюзивного навчання в порядку, передбаченому ст. 20 Закону України «Про освіту».

З метою належної організації освітнього процесу у формі інклюзивного навчання для здобуття освіти різних рівнів особами з інвалідністю органи публічної адміністрації використовують передбачений адміністративним законодавством відповідний правовий інструментарій, вчиняють низку заходів у межах своїх владних повноважень. Мова йде про такі адміністративно-правові засоби забезпечення реалізації права вказаної категорії осіб на освіту: 1) затверджений порядок створення, комплектування та функціонування інклюзивних класів і груп у закладах освіти; 2) погодження структури навчального року, навчальних планів, переліку та змісту навчального, навчально-методичного забезпечення, інших освітніх ресурсів інклюзивних закладів освіти; 3) затверджений перелік і процедура надання спеціальних освітніх послуг, передбачених індивідуальною програмою розвитку дитини з особливими освітніми потребами; 4) організація діяльності інклюзивно-ресурсних центрів, а також обласних, Київського та Севастопольського міських ресурсних центрів із підтримки інклюзивної освіти.

Належне кадрове забезпечення в умовах інклюзивного навчання є запорукою успішної реалізації основних завдань освітнього процесу щодо осіб з інвалідністю, передбачених законодавством із питань освіти. В Україні встановлено подвійну систему застосування адміністративно-правових засобів забезпечення оцінки професійної діяльності та підтвердження компетентностей педагогічних працівників, що включає два рівні, в тому числі: а) внутрішній рівень – чергова та позачергова атестація педагогічних працівників, результатом якої є присвоєння або позбавлення кваліфікаційних категорій та педагогічних звань, у тому числі за порушення академічної доброчесності в порядку передбаченого ст. 42 Закону України

«Про освіту»; б) зовнішній рівень – проведення за власною ініціативою педагогічного працівника його сертифікації уповноваженими державою установами, результатом якої є отримання додаткових гарантій професійної діяльності.

Однією з головних вимог сучасного етапу реформування вітчизняного освітнього простору є суттєве зменшення адміністративного впливу на діяльність закладів освіти. Важливого значення ця державна позиція набуває для суб'єктів надання освітніх послуг, в яких здобувають освіту особи з інвалідністю, оскільки останні постійно в різних сферах життя зазнають прямих і непрямих проявів дискримінації. Органами влади мають створюватися належні спеціальні умови навчання для реалізації права вказаної категорії осіб, а не розвиватися правові механізми та інструменти, які можуть негативно вплинути на реалізацію такого права. У цьому контексті відмінено процедуру атестації закладів освіти, на зміну чому прийшли інституційний аудит та інституційна акредитація, які зайняли важливе місце серед адміністративно-правових засобів забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю.

Освітнім законодавством також передбачено проходження акредитації освітньої програми, що у відповідності до ст. 25 Закону України «Про вищу освіту» дає право на видачу диплома державного зразка. Метою її проведення є встановлення органами публічної адміністрації спроможності закладу вищої освіти виконувати вимоги державних стандартів і досягати заявлених у програмі результатів освітньої діяльності [10]. Після завершення акредитації видається сертифікат на 10 років за формою, закріпленою в постанові Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1117.

Державне фінансове забезпечення освітньої сфери для осіб з інвалідністю відіграє вирішальну роль у гарантуванні реалізації їхнього права на освіту. У нашому випадку мова йде про напрацьований адміністративно-правовий механізм надання та використання субвенції для закладів загальної середньої освіти, де створені спеціальні та інклюзивні класи. Зокрема, в постанові Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88 [11] визначено категорії порушень функцій організму осіб з інвалідністю та перелік послуг, на які спрямовуються видатки. У свою чергу, порядок закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок субвенції закріплено в постановах Кабінету Міністрів України № 1132

від 15.12.2010 та № 117 від 23.04.2014. Крім того, окремі категорії осіб з інвалідністю у відповідності до переліку, закріпленому в ст. 22 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», мають право на спеціальні умови для здобуття освіти в закладах вищої освіти за державним замовленням, а також за рахунок цільових пільгових державних кредитів.

Висновки і пропозиції. Владний вплив на освітню діяльність із метою забезпечення реалізації права на освіту особами з інвалідністю характеризується багатоманітністю форм такого впливу, що включає низку відповідних адміністративно-правових норм, адміністративних процедур, організаційної та владно-розпорядчої діяльності публічної адміністрації, її посадових і службових осіб. Це зумовлено специфікою рівнів освіти та передбаченими законодавством у сфері освіти повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зважаючи на значну кількість адміністративно-правових засобів забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю в закладах освіти загального типу, їх слід класифікувати таким чином: 1) за рівнями освіти; 2) за видами; 3) за напрямками застосування; 4) за суб'єктами застосування.

Окремо слід зауважити на тому, що вітчизняне законодавство з питань здобуття освіти особами з інвалідністю в значній мірі має формалізований характер, оскільки на сьогодні відсутні необхідні адміністративно-правові механізми реалізації та захисту права на освіту цієї категорії громадян у відповідності до новітнього освітнього законодавства. Низка концептуальних документів, процедури ліцензування освітньої діяльності та стандартизації рівнів освіти не враховують у повній мірі інтереси осіб з інвалідністю. Крім того, значно ускладнено правозастосовну діяльність органів публічної адміністрації, її посадових і службових осіб, що викликано застарілістю чинних положень у сфері реалізації ними контрольних повноважень, тоді як нові не затверджено, зокрема щодо інституційного аудиту, інституційної акредитації,

сертифікації педагогічних працівників. Окреслені проблеми визначають подальші напрями теоретико-правових досліджень та законодавчого вдосконалення забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю.

Список використаної літератури:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. Ст. 380.
2. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 30. Ст. 142.
3. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 № 2628-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 49. Ст. 259.
4. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 28. Ст. 230.
5. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 32. Ст. 215.
6. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. Голос України від 27.04.1991.
7. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187. Офіційний вісник України. 2016. № 7. Ст. 345.
8. Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти для дітей з особливими освітніми потребами: постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 607. Урядовий кур'єр. 2013. № 169.
9. Про затвердження Концепції розвитку інклюзивного навчання: наказ МОН України від 01.10.2010 № 912. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS13929.html.
10. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
11. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами: постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88. Офіційний вісник України. 2017. № 19. Ст. 531.

Кондратенко В. Н. Административно-правовые средства обеспечения получения образования лицами с инвалидностью в заведениях образования общего типа

В статье проанализированы нормы законодательства по вопросам административно-правового обеспечения права на образование лиц с инвалидностью в заведениях образования общего типа. Основной акцент сделан на вопросах лицензирования образовательной деятельности, стандартизации уровней образования, реализации контрольных полномочий публичной администрации, а также на особенностях осуществления инклюзивного обучения. Обосновывается, что соответствующее законодательство имеет формальный характер, потому отсутствуют необходимые административно-правовые механизмы реализации права на образование указанной категории граждан согласно новейшему образовательному законодательству.

Ключевые слова: административно-правовые средства, заведения образования, органы публичной администрации, лица с инвалидностью, право на образование.

Kondratenko V. M. Administrative and legal facilities of receipt of education by persons with disability in establishments of formation of general type

In the article the norms of legislation are analysed on questions the administrative providing of right to education of persons with disability in establishments of formation of general type. A basic accent is done on the questions licensing, standardization of levels of education, realization of control plenary powers of public administration, and also on the features of realization of inclusive education. Grounded, that a corresponding legislation has the formalized character, that is why needed legal mechanisms of realization of right to education of the indicated category of citizens concordantly to the newest educational legislation.

Key words: administrative and legal facilities, establishments of education, organs of public administration, person with disability, right to education.