

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОСВІТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ
У СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ**

У статті проаналізовано положення вітчизняного законодавства з питань адміністративно-правового забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю у спеціальних закладах освіти. Обґрунтовується, що застосування низки відповідних адміністративно-правових засобів зумовлене особливостями функціонування закладів дошкільної та загальної середньої освіти спеціального типу. Визначено основні проблеми, пов'язані з поетапною реорганізацією та ліквідацією вказаних закладів освіти, з урахуванням чого запропоновано окремі напрями їх законодавчого вирішення.

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

В статье проанализированы положения отечественного законодательства в вопросах административно-правового обеспечения права на образование лиц с инвалидностью в специальных заведениях образования. Обосновывается, что применение ряда соответствующих административно-правовых методов предопределено особенностями функционирования заведений дошкольного и общего среднего образования специального типа. Определены основные проблемы, которые обусловлены поэтапной реорганизацией и ликвидацией указанных заведений образования, предложены отдельные направления их законодательного решения.

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

In the article position of home legislation is analyzed on questions the administrative and legal providing of right to education of persons with disability in the special establishments of education. Grounded, that application of row of corresponding administrative facilities predefined by the features of functioning of establishments of preschool and general secondary education of the special type. Basic problems are certain: tying up with stage-by-stage reorganization and liquidation of the indicated establishments of education, taking into account what separate directions of their legislative decision are offered.

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

Вступ. Пріоритетом кожної цивілізованої країни є залучення своїх громадян до освітнього процесу, зокрема тих, які мають інвалідність. Для них створюються відповідні специфічні умови інклюзивного навчання, що дозволяють здобувати повноцінну освіту та розвивати навички соціалізації. Разом із тим, через значні фізичні або інтелектуальні проблеми зі здоров'ям, інші відхилення функцій організму деякі із вказаної категорії осіб потребують постійного додаткового нагляду у спеціальних закладах освіти.

У подібних закладах, з одного боку, відбувається лікування, надання низки медичних, психологічних, корекційних та інших необхідних послуг згідно з індивідуальною програмою реабілітації, а з іншого – навчання та виховання згідно з освітнім законодавством, але з урахуванням

особливих освітніх потреб. Тому особливої актуальності набуває організація публічною владою сучасного системного психологічного та педагогічного супроводу учнів із порушеннями здоров'я у закладах освіти спеціального типу.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу порядку та умов застосування адміністративно-правових засобів забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю у спеціальних закладах освіти з виробленням конкретних пропозицій вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері.

Результати дослідження. Більшість вітчизняних фахівців і науковців останніх років, які досліджували питання забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю у спеціальних закладах освіти, зокрема Ю.В. Богінська, Т.І. Бондар, Н.В. Василенко, Т.О. Гладун, Т.М. Дегтяренко, І.О. Калініченко, В.В. Нагорна, О.В. Чепка, погоджуються з тим, що заклади освіти мають відповідати потребам дітей з інвалідністю. У цьому контексті варто враховувати не лише вид і ступінь захворювання, а також вік здобувача освіти, його загальний психологічний і соціальний розвиток. Зокрема Ю.В. Богінська підкреслює, що інвалідність підлітків сприяє соціальній дезадаптації, яка обумовлена порушеннями в розвитку, ускладненнями в самообслуговуванні, спілкуванні, навчанні, оволодінні в майбутньому професійними навичками. Засвоєння соціального досвіду вимагає від суспільства певних додаткових заходів, засобів і зусиль, зокрема спеціальних соціальних і освітніх програм, центрів з реабілітації та закладів освіти. Розроблення цих заходів має ґрунтуватися на знанні закономірностей, завдань соціалізації [1, с. 93].

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», ст. 27 Закону України «Про охорону дитинства» для дітей з інвалідністю та з порушеннями розумового або фізичного розвитку, які не можуть навчатися в загальних закладах освіти, створюються спеціальні заклади загальної середньої освіти, санаторні школи, будинки-інтернати для дітей з інвалідністю, дошкільні та інші заклади, в яких вони утримуються за рахунок держави. У разі направлення до таких закладів останні мають обиратися з урахуванням принципу їх максимальної територіальної наближеності до місця проживання батьків або осіб, що їх замінюють [2].

З урахуванням положень Законів України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту» серед спеціальних закладів освіти виокремимо наступні: а) заклади дошкільної освіти: ясла-садки компенсуючого типу – для дітей з особливими освітніми потребами віком від 2 до 7 (8) років; ясла-садки комбінованого типу – для дітей віком від одного до 6 (7, 8) років, у складі яких можуть бути групи загального розвитку, компенсуючого типу, інклюзивні, сімейні, прогулянкові, в яких забезпечується дошкільна освіта з урахуванням стану здоров'я дітей, їхнього розумового, психологічного, фізичного розвитку; центри розвитку дитини – для забезпечення фізичного, розумового і психологічного розвитку, корекції психологічного і фізичного розвитку [3]; б) заклади загальної середньої освіти: спеціальні школи – для дітей, які потребують корекції фізичного та розумового розвитку; санаторні школи – для дітей, які потребують тривалого лікування; навчально-реабілітаційні центри – для дітей зі складними порушеннями розвитку [4].

Вказаний перелік засвідчує, що абсолютна більшість закладів освіти спеціального типу функціонують у сфері дошкільної та загальної середньої освіти. Основними показниками поділу таких закладів на види є завдання, які перед ними ставляться законодавчими актами; вік здобувачів освіти; конкретне захворювання чи ступінь порушення функцій організму.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації права осіб з інвалідністю з боку органів публічної адміністрації у загальних і спеціальних закладах освіти має подібний характер, серед яких ліцензування, стандартизація, атестація педагогічних працівників, владне реагування щодо фактів вчинених правопорушень в освітньому процесі, моніторинг освітньої діяльності, тощо. Разом із тим, в аналізованій сфері застосовуються також відмінні адміністративно-правові засоби, що зумовлене особливостями функціонування закладів дошкільної та загальної середньої освіти спеціального типу.

Значна кількість системних порушень функцій організму, які згодом призводять до інвалідності, виявляються у ранньому віці, що вимагає негайного корегування подальшого навчання та виховання таких дітей. Тому заклади дошкільної освіти стають першими місцями, де особи з особливими освітніми потребами мають можливість на рівні з іншими засвоїти основи соціальної діяльності та розуміння навколишнього світу.

Положенням про дошкільний навчальний заклад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305, визначено, що ясла-садки компенсуючого типу функціону-

ють для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку; тривалого лікування та реабілітації відповідно до їхніх особистісних можливостей [5]. Спеціальним нормативно-правовим актом, який врегульовує діяльність закладів дошкільної освіти компенсуючого типу, є Порядок комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу, затверджений наказом МОН України та МОЗ України від 27.03.2006 № 240/165. У документі закріплено порядок прийому дітей, здійснення освітнього процесу, вимоги до керівництва, педагогічних і медичних працівників. Визначено, що головне завдання таких закладів полягає у зміцненні здоров'я, розвитку і формування особистості шляхом спеціально організованого навчально-виховного процесу у комплексі з корекційно-розвивальною та лікувально-оздоровчою роботою [6].

Застосування адміністративно-правових засобів щодо забезпечення права на освіту особами з інвалідністю здійснюється з урахуванням певної специфіки правового статусу та діяльності закладів дошкільної освіти компенсуючого типу, передбаченої положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305, наказу МОН України та МОЗ України від 27.03.2006 № 240/165. Зокрема, місцеві органи управління освітою на підставі згоди батьків або осіб, які їх замінюють, направляють дітей до спеціальних закладів освіти з одночасним встановленням терміну їхнього перебування згідно з рекомендаціями щодо стану здоров'я. За наявності складного захворювання відповідним розпорядженням керівника закладу створюються діагностичні групи, які приймають рішення про подальше влаштування дитини на навчання.

МОН України, МОЗ України та місцеві органи публічної адміністрації у межах своїх повноважень зобов'язують заклади освіти з метою здійснення реабілітаційної, лікувальної, психологічної, корекційно-відновлювальної та іншої роботи зі здобувачами освіти обладнувати необхідні спеціалізовані профільні приміщення та кабінети, а також контролюють їх діяльність у цьому спрямуванні. Крім того, заклади охорони здоров'я за керівництва МОЗ України здійснюють нагляд за недопущенням порушення державних норм, правил і стандартів щодо медичного обслуговування, санітарно-гігієнічної безпеки, норм харчування дітей з особливими освітніми потребами у спеціальних суб'єктах надання освітніх послуг.

У разі недостатньої кількості дітей для утворення закладу дошкільної освіти компенсуючого типу за погодженням із місцевими органами публічної адміністрації створюються спеціальні або інклюзивні класи у межах ясел-садків комбінованого типу. Кількість дітей у спеціальних закладах дошкільної освіти компенсуючого типу варіюється від 6 до 12 дітей, залежно від виду захворювання чи порушень функцій організму, у санаторних закладах дошкільної освіти компенсуючого типу – 15 дітей віком до 3 років, 20 дітей віком від 3 років.

Заклади дошкільної освіти роблять основний акцент на становленні та розвитку особистості дитини з інвалідністю, тоді як система спеціальної загальної середньої освіти формує необхідні компетентності, закріплені у відповідних державних стандартах, продовжуючи реалізовувати медичні, психологічні, корекційні та інші процедури, передбачені для укріплення чи відновлення здоров'я у більш дорослому віці. Відповідно до Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 778 [7], та Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат, затвердженого наказом МОН України від 12.06.2003 № 363, школи-інтернати санаторного типу створюються з метою організації відновлення і зміцнення здоров'я у поєднанні із загальноосвітньою підготовкою, наданням кваліфікованої медичної, психологічної та педагогічної допомоги [8].

Суб'єктами публічної влади у сфері адміністративно-правового забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю у загальноосвітніх санаторних школах-інтернатах є МОН України, МОЗ України, та насамперед управління освіти обласних, районних, міських, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Вказані органи виконавчої влади у межах своїх повноважень видають нормативно-правові акти та реалізують інші аспекти державної політики щодо базових питань гарантування реалізації права на освіту осіб з інвалідністю. Своєю чергою відповідні місцеві органи публічної адміністрації застосовують наступні основні адміністративно-правові засоби в аналізованій сфері: 1) регламентують режим роботи та організовують комплектування шкіл-інтернатів комунальної форми власності вихованцями на підставі кваліфікованих висновків і медичних показань лікувальних або реабілітаційних установ; 2) ухвалюють рішення про визначення місця навчання дитини з інвалідністю у разі відсутності на території її проживання необхідного закладу освіти відповідного профілю; 3) встановлюють терміни перебування дітей у школах-інтернатах протягом одного року; 4) погоджують створення дошкільних груп або окремих класів у школах-інтернатах залежно від наявного матеріально-технічно-

го забезпечення, педагогічних працівників та запитів осіб з особливими освітніми потребами; 5) контролюють процес доставлення дітей з інвалідністю до закладів охорони здоров'я з метою лікування або госпіталізації; 6) затверджують початкові плани шкіл-інтернатів державної та комунальної форми власності.

Важливими суб'єктами надання освітніх послуг є спеціальні загальноосвітні школи (школи-інтернати), які діють на підставі відповідного законодавства у сфері освіти та інших правових норм з питань інвалідності, зокрема Положення про спеціальну загальноосвітню школу (школу-інтернат) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затвердженого наказом МОН України від 15.09.2008 № 852. Ці заклади освіти забезпечують здобуття певного рівня освіти, професійну орієнтацію та підготовку, проводять корекційно-розвиткову роботу з дітьми, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку, умови проживання та утримання за рахунок держави [9].

В аналізованій сфері прослідковується чітка державна політика щодо створення оптимальних умов здобуття особами з інвалідністю освіти, що реалізується в положеннях відповідного законодавства. Впровадження організаційно-правових засад освітньої діяльності спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) покладається на МОН України, яке поряд із постановами Кабінету Міністрів України затвердило значний масив відповідних нормативних актів. Застосування адміністративно-правових засобів з метою забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю реалізується у двох площинах: адміністративно-правове забезпечення освітнього процесу та адміністративно-правове забезпечення психофізичного розвитку та реабілітації дітей з особливими освітніми потребами.

Місцеві органи управління освітою за ініціативи керівництва закладів освіти враховують більшість особливих освітніх потреб, обумовлених станом здоров'я та індивідуальною реабілітаційною програмою, що реалізується у погодженні створення певних внутрішніх структур. З метою організації навчально-виховної та корекційно-розвиткової роботи дітей, які мають складні порушення розвитку, відкриваються окремі класи та спеціальні класи (групи) для здобувачів освіти інших нозологій. Також для дітей 6 (7) років, які не отримали дошкільної підготовки або не готові до навчання з інших обставин, можуть відкриватися підготовчі класи, а для учнів з розумовою відсталістю, які за станом здоров'я можуть оволодіти професією певного кваліфікаційного рівня, – класи з професійною реабілітацією [9]. З наведених фактів витікає, що спеціальні школи не переслідують мету формального концентрування дітей з особливими освітніми потребами для провадження загального для всіх освітнього процесу.

За наявності у дитини з інвалідністю тяжких психофізичних порушень здоров'я, які перешкоджають здобуттю освіти у санаторних школах-інтернатах чи спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах), вона направляється до навчально-реабілітаційного центру. Відповідно до Положення про навчально-реабілітаційний центр, затвердженого наказом МОН України від 16.08.2012 № 920, він є закладом загальної середньої освіти, мета діяльності якого полягає у реалізації права на освіту дітей з особливими освітніми потребами, зумовленими складними вадами розвитку, їхньої інтеграції в суспільство шляхом здійснення комплексних реабілітаційних заходів, спрямованих на відновлення здоров'я, здобуття освіти відповідного рівня, розвиток та корекцію порушень [10].

Варто констатувати, що аналізовані нормативно-правові акти не позбавлені правових прогалин і неточностей юридичної техніки. Однак наразі перед наукою адміністративного права не стоїть завдання ґрунтовного удосконалення окресленого нормативно-правового масиву. Зумовлене це тим, що прийняте остаточне рішення про поетапну реорганізацію з подальшою ліквідацією всіх закладів освіти спеціального типу, що закріплено у положеннях Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р [11] (далі – Національна стратегія).

Вказаний документ перенасичений формальними положеннями й такими, що складно реалізувати за чинної редакції. На вирішення цих проблем пропонуємо окремі положення Національної стратегії викласти у такій редакції: «збільшення шороку кількості дітей, охоплених інклюзивним навчанням, на 10% від загальної кількості дітей з особливими освітніми потребами» (абз. 2 розділу «Очікувані результати»); «припинення до 2026 року діяльності всіх типів закладів інституційного догляду та виховання дітей, у яких проживає більше ніж 15 вихованців, окрім тих, у яких постійно понад встановлені норми проживають діти з інвалідністю – до 30 осіб» (абз. 7 розділу «Очікувані результати»).

Поряд із зазначеним для розширення правових гарантій щодо належної реалізації положень Національної стратегії варто розвинути вітчизняне законодавство за наступними напрямками:

1) в окремому розпорядженні Кабінету Міністрів України вказати джерела та обсяги фінансування спеціальних шкіл-інтернатів і навчально-реабілітаційних центрів у межах відповідних планів заходів з реалізації Національної стратегії;

2) затвердити спільним наказом окремих органів публічної адміністрації, відповідальних за втілення у життя планів заходів з реалізації Національної стратегії, порядок і форми взаємодії між собою та зацікавленими інститутами громадянського суспільства;

3) створити інформаційний ресурс у мережі Інтернет, де висвітлювати основні результати реалізації Національної стратегії із обов'язковим зазначенням кількості дітей з інвалідністю;

4) доповнити КУпАП статтею 1843 із наступною назвою «Порушення прав осіб з особливими освітніми потребами», де передбачити адміністративну відповідальність адміністрації закладів дошкільної та загальної середньої освіти за відмову чи перешкоджання утворенню та функціонуванню спеціальних та інклюзивних класів (груп);

5) передбачити можливість перебування дітей з інвалідністю, якщо дозволяють медичні показання, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, з приводу чого внести відповідні зміни до Положення про дитячий будинок сімейного типу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 № 564 та Порядку взаємодобору сім'ї та дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, затвердженого наказом Мінсоцполітики України від 19.09.2017 № 1485.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. По-перше, забезпечення здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами з боку органів публічної адміністрації у закладах дошкільної та загальної середньої освіти супроводжується застосуванням низки спільних адміністративно-правових засобів. Водночас специфіка аналізованої сфери зумовлює застосування також відмінного юридичного інструментарію, закріпленого у положеннях адміністративного законодавства. Вказане значною мірою залежить від типу спеціальних закладів освіти. Окрім створення належних умов провадження освітнього процесу, основний акцент органів публічної адміністрації концентровано на забезпеченні організації й реалізації корекційно-розвивальної та соціально-реабілітаційної роботи із дітьми з інвалідністю.

По-друге, схвалення Національної стратегії зумовлює переосмислення подальших перспектив діяльності санаторних шкіл, спеціальних загальноосвітніх шкіл і навчально-реабілітаційних центрів, де здобувають освіту переважна більшість дітей з інвалідністю. У цьому контексті першочерговим є застосування комплексного підходу до забезпечення органами публічної адміністрації права на освіту вказаної категорії осіб за рахунок передбачення у відповідних нормативно-правових актах належного рівня фінансування реформи, а також надання реальної можливості здобуття ними освіти в інклюзивних закладах освіти з одночасним проживанням не лише у спеціальних школах-інтернатах, але й у закладах сімейного типу та прийомних сім'ях.

Список використаних джерел:

1. Богінська Ю.В. Соціалізація підлітків з обмеженими можливостями у США: досвід роботи. Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами. К.: Університет Україна, 2008. С. 93–98.
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 затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305. / Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 476.
6. Про затвердження Порядку комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу: наказ МОН України та МОЗ України від 27.03.2006 № 240/165. / Офіційний вісник України. 2006. № 15. Ст. 1146.
7. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 778. / Урядовий кур'єр. 2010. № 170.

8. Про затвердження Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат: наказ МОН України від 12.06.2003 № 363./ Офіційний вісник України. 2003. № 27. Ст. 1360.

9. Про затвердження Положення про спеціальну загальноосвітню школу (школу-інтернат) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку: наказ МОН України від 15.09.2008 № 852./ Офіційний вісник України. 2008. № 99. Ст. 3274.

10. Про затвердження Положення про навчально-реабілітаційний центр: наказ МОН України від 16.08.2012 № 920. / Офіційний вісник України. 2012. № 70. Ст. 2849.

11. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р. / Урядовий кур'єр. 2017. № 157.

УДК 342.56:342.3

КРАСНОГОР О.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні полягає у можливості здійснення прав та юридичних обов'язків (передбачених законодавством України) владними суб'єктами публічної адміністрації, пов'язаними із забезпеченням нормального функціонування нотаріальної діяльності публічного інтересу держави і суспільства у зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, вплив, Державна нотаріальна контора, інтереси, Міністерство юстиції, Нотаріальна палата, нотаріус, права, публічна адміністрація.

В статье определено, что административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые влияют на защиту прав и законных интересов нотариусов в Украине заключается в возможности осуществления прав и юридических обязанностей (предусмотренных законодательством Украины) властными субъектами публичной администрации, связанными с обеспечением нормального функционирования нотариальной деятельности публичного интереса государства и общества в указанной сфере.

Ключевые слова: административно-правовой статус, влияние, Государственная нотариальная контора, интересы, Министерство юстиции, Нотариальная палата, нотариус, права, публичная администрация.

The article stipulates that the administrative and legal status of the subjects of public administration influences on the protection of the rights and lawful interests of notaries in Ukraine is the ability to exercise the rights and legal obligations (as foreseen by the legislation of Ukraine) by the authorities of the public administration, ensuring the normal functioning of the notarial activity of the public interest of the state and society in this area.

Key words: administrative-legal status, influence, state notary office, interests, Ministry of Justice, Notary Chamber, notary, law, public administration.