

## **Problems of the modern conceptual going near the administrative and legal providing of right to education of persons with disability**

### **Проблеми сучасних концептуальних підходів до адміністративно-правового забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю**

Vitaliy Kondratenko

#### Key words:

*administrative and legal providing, establishments of education, organs of public administration, person with disability, right to education.*

#### Ключові слова:

*адміністративно-правове забезпечення, заклади освіти, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, право на освіту.*

**Постановка проблеми.** Значна кількість осіб з інвалідністю не можуть реалізувати індивідуальні можливості та здібності, що зумовлено відповідними захворюваннями чи стійкими розладами здоров'я. Розуміючи важливість розвитку власного інтелектуального потенціалу шляхом отримання загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти, вони прагнуть до навчання та здобуття необхідних компетентностей.

Держава та зацікавлені інститути громадянського суспільства концентрують значні зусилля на забезпеченні здобуття особами з інвалідністю освіти на всіх передбачених рівнях в Україні. За таких умов задіяні відповідні правові та інституційні механізми, серед яких чільне місце відводиться адміністративно-правовим засобам забезпечення навчання таких осіб у закладах освіти. Разом із тим нині більшість положень концептуальних правових актів із питань реалізації особливих освітніх потреб мають декларативний характер, що ускладнює правозастосовну діяльність публічної адміністрації.

**Стан дослідження.** Вчені юридичного спрямування певну увагу приділяють аналізованій сфері, однак за тривалий проміжок часу лише поодинокі монографічні дослідження, зокрема Л.І. Миськів, А.Л. Терещенко, присвячені питанням організації провадження освітньої діяльності осіб з інвалідністю з боку суб'єктів владних повноважень. Інші представники науки адміністративного права розглядали окремі аспекти аналізованої сфери, серед них: А.М. Мхитарян, А.М. Куца, Є.Ю. Соболев, С.В. Пасічніченко.

**Метою статті** є аналіз вітчизняних нормативно-правових актів, в яких закріплено концептуальні підходи розвитку освітньої системи в Україні, з метою виявлення недоліків їхніх положень щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на здобуття освіти на рівних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Останні два десятиліття в Україні ознаменувалися стрімким розвитком концептуальних нормативно-правових актів, які сформували основні вектори державної політики з питань освіти осіб з інвалідністю. Ці документи поділимо на загальні та спеціальні, зважаючи на завдання, які стоять перед органами влади в аналізованій сфері, у тому числі: а) загальні нормативно-правові акти, які стосуються питань освіти різної категорії осіб, у тому числі Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896, Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002, Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013, Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 988-р; б) спеціальні нормативно-правові акти, які безпосередньо стосуються питань освіти осіб з інвалідністю, у тому числі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 1482-р, Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706, Указ Президента України від 03.12.2015 р. № 678/2015.

Згідно з положеннями Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896, передбачається розвиток фізичного та мо-

рального здоров'я освіченої особистості, відтворення національної культури з урахуванням міжнародних демократичних стандартів. Досягти цього можна, зокрема шляхом наполегливого відбору і структурування освітнього матеріалу на принципах диференціації та інтеграції, забезпечення альтернативних можливостей для одержання освіти відповідно до індивідуальних потреб та здібностей, а також враховуючи корекційно-компенсаційну спрямованість освітнього процесу дітей із вадами фізичного або розумового розвитку<sup>1</sup>.

Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002, проголосила необхідність подальшого забезпечення доступності здобуття якісної освіти протягом життя для всього населення, зокрема осіб з інвалідністю. З цією метою органами публічної адміністрації мають постійно реалізовуватися такі завдання: контроль за оновленням змісту освіти та організації освітнього процесу відповідно до демократичних цінностей, ринкових засад економіки, сучасних науково-технічних досягнень; здійснення державної підтримки дітей із затримками психічного і фізичного розвитку, здобуття ними вищої освіти<sup>2</sup>. Наступним Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» від 04.07.2005 р. № 1013/2005 наголошено на крайній потребі реформування вітчизняної системи освіти, враховуючи перспективи інтеграції України до ЄС. Одним із важливих етапів цього визнано забезпечення створення належних умов для здобуття якісної освіти дітьми, які потребують корекції фізичного та розумового розвитку, їх соціальної адаптації<sup>3</sup>.

Свою чергою, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., схвалена Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013, та Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015, ознаменували перехід від декларативних положень до стратегічного планування з питань організації, реалізації та забезпечення освітнього процесу осіб з особливими освітніми потребами. Ключовою тезою цих нормативно-правових актів є забезпечення органами влади гарантованого доступу кожної людини до якісної освіти, створення ефективної системи забезпечення всебічного розвитку людини відповідно до її індивідуальних здібностей та потреб, включаючи інклюзивне навчання для можливості реалізації особами з інвалідністю конституційного права на освіту<sup>4</sup>.

Досягти окресленого можна шляхом таких дій: розроблення методики раннього виявлення та проведення діагностики таких дітей; удосконалення мережі спеціальних закладів освіти, створення нових моделей та форм організації освітньої діяльності; відкриття дошкільних груп компенсуючого типу; розширення практики інклюзивного та інтегрованого навчання; пріоритетне фінансування, навчально-методичне та матеріально-технічне забезпечення комунальних і приватних юридичних осіб, які надають освітні послуги особам з особливими освітніми потребами; забезпечення архітектурної, транспортної та інформаційної доступності місць навчання для здобувачів освіти<sup>5</sup>.

Останнім нині серед нормативно-правових актів загальної групи з питань освіти є довгострокова Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 988-р, в якій окреслено реформаторські погляди законодавця на розвиток загальної середньої освіти у нашій країні. У цій концепції підкреслено, що з метою створення умов для інклюзивного навчання дітей з особливими освітніми потребами необхідно розробити індивідуальні програми їх розвитку, що включатимуть корекційно-реабілітаційні заходи, психолого-педагогічний супровід і засоби для навчання таких дітей. Крім того, варто запровадити принцип «гроші ходять за дитиною», зокрема для підтримки дітей з особливими освітніми потребами, які можуть разом з іншими дітьми здобувати освіту у пристосованих для цього закладах освіти<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. URL: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_5x/pg\\_irwjos/index.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_5x/pg_irwjos/index.htm).

<sup>2</sup> Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 16. Ст. 860.

<sup>3</sup> Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 04.07.2005 р. № 1013/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 27. Ст. 1542.

<sup>4</sup> Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 20. Ст. 1203.

<sup>5</sup> Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 17. Ст. 550.

<sup>6</sup> Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 988-р. Офіційний вісник України. 2017. № 1. Ст. 22.

Окремо варто зауважити, що прийнятий в європейському праві принцип «гроші ходять за дитиною» є широко вживаним, що відбилось також на вітчизняному законодавстві, прикладом, у назві та положеннях постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» від 31.01.2007 р. № 81. Така теза реалізована також у Законі України «Про освіту», де вказано, що державні кошти з початку 2019 р. будуть виділятися на конкретну особу, яка має намір навчатися, а не відповідним закладам освіти.

Разом із тим, на наше переконання, застосування таких термінів, як «гроші ходять за дитиною», які лише у загальних рисах вказують на необхідні вчинювані дії з боку органів публічної адміністрації, не можуть застосовуватися у правових актах на кшталт Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р. Отже, в усіх новопринятих документах із питань забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю пропонуємо застосувати чітку термінологію, а також розробити конкретний адміністративно-правовий механізм реалізації аналізованого принципу фінансування освітньої діяльності.

Особлива роль у забезпеченні права на освіту осіб з інвалідністю відводиться Державній цільовій програмі «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 р.», затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706, в якій передбачено реалізація низки відповідних заходів МОН України в частині удосконалення освітнього законодавства та освітнього процесу. На відомство покладено такі обов'язки: внесення змін до окремих нормативно-правових актів щодо особливостей доступу осіб з інвалідністю до освітніх послуг; затвердження правових актів щодо визначення нормативів чисельності спеціалістів для навчання осіб з інвалідністю; створення науково-дослідного центру вивчення проблеми глухоти; забезпечення закладів освіти матеріально-технічною базою, адаптованою для навчання осіб з інвалідністю<sup>7</sup>.

Водночас маємо констатувати, що значна частина перерахованих заходів нині не реалізовані, що значно ускладнює процес нормальної адаптації осіб з інвалідністю до навчання у закладах освіти різних типів. Крім того, викликає зауваження формулювання окремих завдань Державній цільовій програмі «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 р.», наприклад, щодо забезпечення закладів освіти матеріально-технічною базою, адаптованою для навчання осіб з різними формами інвалідності. Зокрема, не визначено кількість, види та міру адаптації такої матеріально-технічної бази, а також перелік форм інвалідності, які потрапляють під трактування аналізованого положення.

Питання активізації роботи уповноважених органів публічної адміністрації на регіональному рівні, у тому числі обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації, закріплені в указі Президента України від 03.12.2015 р. № 678/2015. Наголошено на доцільності привернути увагу суспільства до проблем людей з інвалідністю, невідкладно здійснити додаткові адміністративні, фінансові та інші заходи, спрямовані на підтримку осіб, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, осіб з інвалідністю з числа внутрішньо переміщених осіб. Не менш важливою визнано також необхідність створення умов для навчання дітей з інвалідністю в інклюзивних групах і класах закладів освіти<sup>8</sup>.

Враховуючи вищевикладене, робимо висновок, що головними завданнями державної політики України у сфері організації, реалізації та забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю є створення належних умов навчання та виховання у закладах освіти різних типів на загальних засадах, але з урахуванням особливих освітніх потреб, зумовлених індивідуальними стійкими порушеннями функцій організму. Уповноважені органи державної влади та органи місцевого самоврядування відіграють основну роль у реалізації завдань цієї державної політики, гарантуючи людям з особливими потребами реалізацію їхнього права на освіту.

Проведений аналіз зазначених нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що під час окреслення сфери освітньої діяльності законодавець досить часто одночасно з терміном «особа з інва-

<sup>7</sup> Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706. Офіційний вісник України. 2012. № 59. Ст. 2369.

<sup>8</sup> Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю: Указ Президента України від 03.12.2015 р. № 678/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 27. Ст. 1450.

лідністю» послуговується іншими категоріями, у тому числі «особи з функціональними обмеженнями», «особи з обмеженими можливостями», «особи з особливими освітніми потребами», «особи з особливими потребами» тощо. Крім того, одні вітчизняні вчені під особами з особливими освітніми потребами розуміють лише людей з інвалідністю, інші включають до цього поняття низку інших відповідних категорій осіб, які не мають змоги з тієї чи іншої причини здобувати освіту у загальноприйнятому порядку.

Водночас А.Л. Терещенко взагалі пропонує розмежувати осіб з особливими освітніми потребами та осіб з інвалідністю, обґрунтовуючи, що перші – це дієздатні люди, які мають певні стійкі розлади функцій організму, однак переслідують бажання стати повноцінними членами суспільства в результаті реалізації інклюзивної моделі взаємодії між ними і суспільством, що «відмежує їх від інвалідів, які не можуть або не хочуть працювати»<sup>9</sup>. Із наведеною позицією складно погодитися, оскільки вона значною мірою не відповідає реаліям. На виконання численних державних програм тисячі вказаних громадян навчаються у закладах освіти, зайняті у багатьох сферах економіки, а також успішно проходять соціальну реабілітацію, про що свідчать офіційні дані Державної служби статистики України.

Щодо піднятого питання А.А. Колупаєва та Л.О. Савчук зауважують, що в Україні немає єдиної офіційної термінології для визначення дітей з особливими освітніми потребами. У законодавстві з питань освіти зустрічаються застарілі терміни, що характеризують порушення функцій організму як ознаку особи, що може бути викликана станом здоров'я і потребує медичного втручання з метою корекції відповідної вади. На противагу зазначеному, соціальна модель розглядає ваду здоров'я як соціальну проблему, а не характеристику особи, оскільки ця проблема створена непристосованістю оточення, включаючи ставлення до людей з особливими потребами<sup>10</sup>.

Незважаючи на позитивні зміни в освітній галузі, проголошення рівності умов доступу до освіти та надання необхідної додаткової підтримки дітям з особливими освітніми потребами, Н.З. Софій констатує, що бракує розуміння специфіки забезпечення такої підтримки. Причинами цього є, по-перше, наявна правова база, що створює переважно сегрегацію та ізоляцію дітей з інвалідністю у закладах освіти, по-друге, недостатня професійна підготовка педагогічних працівників щодо провадження інклюзивної та інтегрованої освіти, а також реалізації практичних механізмів її запровадження<sup>11</sup>.

Отже, у законодавстві та науковій сфері з питань освіти поступово варто відходити від усталеної медичної моделі інвалідності, за якої людина визнається хворою та потребує постійного лікування та опіки, через що відбувається формування дискримінаційного ставлення до неї. Натомість розвинуте громадянське суспільство вимагає переорієнтації на соціальну модель інвалідності, за якої порушений стан здоров'я особи визнається лише однією з багатьох соціальних проблем, що у жодному разі не впливає на цінність конкретного індивіда для держави та соціуму.

Значною мірою погоджуючись із вищенаведеними позиціями, О.П. Крижанівська зауважує, що термін «діти з особливими освітніми потребами» треба пов'язувати із засадами утвердження інклюзивного навчання, що характерно для країн, де відбувся перехід від унітарного до відкритого суспільства. За таких умов влада розуміє необхідність запровадження на офіційному рівні понять, які надають змогу особі повноцінно реалізувати право на освіту шляхом усунення поділу людей на повноцінних і неповноцінних<sup>12</sup>.

Із прийняттям Закону України «Про освіту» 2017 р. внесено ясність щодо окресленого питання, де було закріплено термін «особа з особливими освітніми потребами», під яким запропоновано розуміти особу, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення її права на освіту. Підкреслено, що до вказаної категорії дітей належать особи з інвалідністю, для яких органи влади створюють умови для здобуття ними освіти на всіх рівнях освіти з урахуванням їхніх індивідуальних потреб, здібностей та інтересів<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Терещенко А.Л. Адміністративно-правовий захист осіб з особливими потребами у вищих навчальних закладах: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2014. С. 6.

<sup>10</sup> Колупаєва А.А. Інклюзивна освіта: реалії та перспективи: монографія. К.: «Саміт-Книга», 2009. С.6.

<sup>11</sup> Софій Н.З. Організаційно-педагогічні умови інтегрованого супроводу учнів з особливими освітніми потребами в інклюзивному навчальному закладі: дис. ... канд. пед. наук.: 13.00.03. К. Інститут спеціальної педагогіки, 2017. С. 4.

<sup>12</sup> Крижанівська О.П. Етимологія поняття «діти з особливими потребами» у вітчизняному освітньому просторі. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2012. Вип. 2 (14). С. 89.

<sup>13</sup> Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. Ст. 380.

Також розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України, в якому міститься перелік категорій осіб з особливими освітніми потребами: особи зі стійкими розладами здоров'я; особи, які опинились у складних життєвих обставинах; особи, які здобувають спеціалізовану освіту або можуть опанувати освітню програму екстерном; особи з мовними освітніми потребами. Аналізований нормативно-правовий акт викликає низку зауважень, насамперед, у ньому не закріплено категорію людей з інвалідністю, а перераховано стійкі розлади функцій організму, які не окреслюють всі характерні порушення здоров'я цієї категорії осіб. Отже, певна кількість дітей з інвалідністю можуть не реалізувати свої особливі освітні потреби.

**Висновки.** Зважаючи на вищевикладене, окреслений стан речей із питань законодавчої регламентації державного забезпечення реалізації особливих освітніх потреб зумовлює внесення окремих змін і доповнень до Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. та Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р., в яких окремі розділи варто присвятити заходам уповноважених органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю.

Крім того, варто внести запропоновані зміни до Переліку деяких категорій осіб з особливими освітніми потребами, а також уніфікувати понятійно-категоріальний апарат із метою усунення науково-теоретичних розбіжностей та недопущення виникнення правових прогалин. З цією метою варто п. 20 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту» викласти у такій редакції: «Особа з особливими освітніми потребами – це особа, згідно з Переліком деяких категорій осіб з особливими освітніми потребами, яка потребує спеціальних умов організації, реалізації та забезпечення освітнього процесу з метою додаткового гарантування її конституційного права на освіту».

### Анотація

У статті проаналізовано державні стратегії, доктрини, плани щодо правового забезпечення розвитку освіти осіб з інвалідністю з боку публічної влади. Обґрунтовано необхідність застосування у правовому та науковому полі терміна «особи з особливими освітніми потребами» у контексті соціальної моделі інвалідності. Визначено основні законодавчі проблеми в аналізованій сфері та запропоновано окремі шляхи їхнього вирішення.

### Summary

State strategies, doctrines are analysed in the article, plans in relation to the legal providing of development of education of persons with disability from the side of public power. The necessity of application is reasonable for the legal and scientific field of term "persons with the special educational necessities" in the context of social model of disability. Basic legislative problems are certain in an analyzable sphere and the separate ways of their decision are offered.

### Використана література:

1. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. URL: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_5x/pg\\_irwjos/index.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_5x/pg_irwjos/index.htm).
2. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 16. Ст. 860.
3. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 04.07.2005 р. № 1013/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 27. Ст. 1542.
4. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 20. Ст. 1203.
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 17. Ст. 550.

6. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 988-р. Офіційний вісник України. 2017. № 1. Ст. 22.
7. Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706. Офіційний вісник України. 2012. № 59. Ст. 2369.
8. Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю: Указ Президента України від 03.12.2015 р. № 678/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 27. Ст. 1450.
9. Терещенко А.Л. Адміністративно-правовий захист осіб з особливими потребами у вищих навчальних закладах: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2014. 220 с.
10. Колупаєва А.А. Інклюзивна освіта: реалії та перспективи: монографія. К.: «Саміт-Книга», 2009. 272 с.
11. Софій Н.З. Організаційно-педагогічні умови інтегрованого супроводу учнів з особливими освітніми потребами в інклюзивному навчальному закладі: дис. ... канд. пед. наук.: 13.00.03. К., Інститут спеціальної педагогіки, 2017. 211 с.
12. Крижанівська О.П. Етимологія поняття «діти з особливими потребами» у вітчизняному освітньому просторі. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2012. Вип. 2 (14). С. 87–91.
13. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. Ст. 380.

---

**Vitaliy Kondratenko,**  
*Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Department of Branch Law and Law Enforcement Activity,  
Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University*