

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.38>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ФАХОВУ ПЕРЕДВИЩУ ОСВІТУ ОСОБАМ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Легеца Є.О.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів,
<https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>*

Лютіков П.С.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів
<https://orcid.org/0000-0001-6173-0128>*

Легеца Є.О., Лютіков П.С. Адміністративно-правові засади забезпечення права на фахову передвищу освіту особам з інвалідністю.

Наукова стаття присвячена адміністративно-правовим засадам забезпечення права на фахову передвищу освіту особам з інвалідністю: зарубіжний досвід та напрямки удосконалення. Розкрито досвід США, європейський країн забезпечення права на фахову передвищу освіту особам з інвалідністю.

Акцентовано увагу, що вища освіта США і Великої Британії – традиційно відноситься до так званої ліберальної, або ринкової, моделі, що характеризується високим ступенем децентралізації управління й диверсифікацією систем вищої освіти. В Італії держава має виключні законодавчі повноваження щодо загальних питань у галузі освіти, мінімальних стандартів, що мають бути гарантовані по всій країні, та основних принципів. Регіони визначають шкільні мережі в межах своїх територій, коригують шкільний календар, мають виключні повноваження у сфері професійної освіти та навчання. Школи є автономними в плані дидактичної, організаційної та науково-дослідницької роботи. Італійська держава несе відповідальність за фінансування шкіл як на освітні, так і на адміністративні цілі.

Зроблено висновок, що якісне формування та реалізації фахової передвищої освіти особам з інвалідністю можливо через запозичення позитивного зарубіжного досвіду: а) відкритість формування та реалізації державної політики у наведеній сфері для осіб з інвалідністю; б) активний розвиток, заохочення, стимулювання провадження інноваційної діяльності закладами вищої школи, в тому числі, і фахової передвищої освіти для осіб з інвалідністю; а) якісно нова парадигма змісту освіти – розгляд її не як сукупності наданого об'єму знань, вмінь та навичок, що підібрані за визначеною спеціальністю, а формування всебічно розвиненої особистості за комплексним підходом. Відбувається зміщення акценту не стільки на те, скільки знає здобувач, зокрема, осіб з інвалідністю спеціальних відомостей у обраній сфері навчання, а на те, яким чином розвинені за допомогою такого навчання такі його професійні якості, як здатність адаптуватися, практичність та ініціативність, можливість застосувати отримані спеціальні знання, у необхідних випадках творчо їх переосмислити для осіб з інвалідністю.

Отже, при впровадженні електронного урядування в Україні, нам необхідно враховувати досвід зарубіжних країн для уникнення типових помилок та здобуття для себе найбільш успішних практик. Пріоритетом для країн, які нами були досліджені є запровадження якісної фахової передвищої освіти вразливим верствам населення.

Ключові слова: зарубіжний досвід, освіта, права осіб з інвалідністю, реалізація, передвища освіта.

Legeza E.O., Lyutikov P.S. Administrative and legal principles of ensuring the right to professional preliminary education for persons with disabilities.

The scientific article is devoted to the administrative and legal principles of ensuring the right to professional preliminary education for persons with disabilities: foreign experience and directions for

improvement. The experience of the USA and European countries in ensuring the right to vocational higher education for persons with disabilities is revealed

Attention is drawn to the fact that higher education in the USA and Great Britain traditionally belongs to the so-called liberal or market model, which is characterized by a high degree of decentralization of management and diversification of higher education systems. In Italy, the state has exclusive legislative powers regarding general matters in the field of education, the minimum standards to be guaranteed throughout the country, and the basic principles. Regions define school networks within their territories, adjust the school calendar, and have exclusive powers in the field of vocational education and training. Schools are autonomous in terms of didactic, organizational and research work. The Italian state is responsible for funding schools for both educational and administrative purposes.

It was concluded that the high-quality formation and implementation of vocational pre-university education for persons with disabilities is possible through the borrowing of positive foreign experience: a) openness of the formation and implementation of state policy in the given field for persons with disabilities; b) active development, encouragement, stimulation of the implementation of innovative activities by institutions of higher education, including vocational higher education for persons with disabilities; a) a qualitatively new paradigm of the content of education - considering it not as a collection of the given volume of knowledge, abilities and skills selected according to a certain specialty, but the formation of a comprehensively developed personality according to a comprehensive approach. There is a shift in emphasis not so much on how much the acquirer knows, in particular, persons with disabilities, special knowledge in the chosen field of study, but on how such professional qualities as the ability to adapt, practicality and initiative, the ability to apply acquired special knowledge, in necessary cases creatively rethink it for persons with disabilities.

Therefore, when implementing electronic governance in Ukraine, we need to take into account the experience of foreign countries in order to avoid typical mistakes and acquire the most successful practices for ourselves. The priority for the countries that we studied is the introduction of high-quality professional pre-higher education to vulnerable sections of the population.

Keywords: foreign experience, education, rights of persons with disabilities, implementation, preliminary education.

Актуальність теми статті. Будучи об'єктом посиленої уваги, державна політика у сфері фахової передвищої освіти водночас стає об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Формування та реалізації політики у сфері освіти з урахуванням зарубіжного досвіду є насамперед обговорення: 1) питання долучення освітніх закладів в Україні до глобалізаційних процесів, залучення до єдиного освітнього простору з імплементацією загальноновизнаних світових (європейських) стандартів у організації освітнього процесу, забезпеченні якості освіти, її фінансуванні, змісті тощо, а також визнання документів про освіту не лише в Україні, а й за її межами; 2) проблематика реформування управління освітніми закладами, процесом забезпечення якості освіти тощо – перехід до більшої децентралізації, передача функцій держави на регіональний рівень; 3) спеціальні питання перегляду сутності та змісту освіти, наповнення освітніх програм, вимоги до того, який результат має отримати держава та особистість після здобуття відповідної освіти (які навички та знання отримати, як має бути сформована відповідна особистість випускника закладу освіти, в тому числі, фахової передвищої освіти); 4) проблематика фінансування освітніх закладів (в тому числі, і закладів фахової передвищої освіти); 5) удосконалення процедур забезпечення якості освіти, їх оптимізація, відкритість, збалансованість ролей суб'єктів, що покликані здійснювати моніторинг якості освіти, які представляють державний та недержавний сектори.

Стан дослідженості проблематики. До соціально вразливих груп населення переважно відповідно до об'єкта, на який спрямовані соціальні послуги відносять такі групи: громадян, що не здатні до самообслуговування через різні обставини (у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю); громадян, які перебувають у складній життєвій ситуації, а їх середньомісячний сукупний дохід є нижчим від встановленого прожиткового мінімуму (безробітні, що шукають роботу; біженці; постраждали від стихійних лих тощо); дітей та молодь, що знаходяться у складній життєвій ситуації (інваліди, сироти, безпритульні, малозабезпечені тощо) [1]. Як зазначає Реут А.Г. «поряд із матеріальними ознаками, суттєву роль відіграють умови проживання, родинні стосунки, стан здоров'я тощо, тому серед даної групи можна виокремити наступні підгрупи користувачів соціальних послуг: «діти вулиці», діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; інваліди та особи з тяжкими хворобами (ВІЛ / СНІД, наркозалежні тощо); неповнолітні матері та жінки з дітьми, що опинилися у складних

життєвих обставинах» [2]. В більшості країн, досвід яких нами досліджувався (зокрема в Австралії), - до вразливих верств населення відносять малозабезпечених громадян, мешканців віддалених районів, дітей, батьків-одиначків, людей літнього віку (пенсіонерів), інвалідів, молодь, неповнолітніх правопо-рушників. В деяких країнах до них відносять ветеранів (учасників воєнних дій), а також опікунів неді-ездатних людей. Зважаючи на міжнародний досвід, дієвими механізмами щодо посилення адресності програм соціальної підтримки бідних є: застосування новітніх технологій (електронних соціальних карток, електронного реєстру реципієнтів соціальних програм та надавачів соціальних послуг); ін-формування населення про зміни в законодавстві, що стосуються сфери соціальної підтримки [3].

Мета статті полягає в розкритті адміністративно-правових засад забезпечення права на фахову передвищу освіту особам з інвалідністю: зарубіжний досвід та напрямки удосконалення.

Виклад основного матеріалу. І.В. Застрожнікова зауважує, що «вища освіта США і Великої Бри-танії – традиційно відноситься до так званої ліберальної, або ринкової, моделі, що характеризується високим ступенем децентралізації управління й диверсифікацією систем вищої освіти. Наприклад, у США в кожному штаті діє організація, завданням якої є сприяння координації та співпраці між закладами вищої освіти. Прикладом таких організацій є Алабамська комісія з вищої освіти, Каліфор-нійська комісія з підвищення кваліфікації та ін. При цьому Департамент освіти в США (United States Department of Education), не має такого значення й таких повноважень, як Міністерство освіти і науки в Україні» [4, с. 115]. До того ж це одне з найменших міністерств Сполучених Штатів, що ще раз підкреслює відхід США від централізованої системи державного регулювання освітньої діяльності. «Основну роль у регулюванні освітньої діяльності відіграють штати і місцеві шкільні ради, а роль міністерства освіти порівняно з пострадянськими країнами невелика» [5, с. 15; 6, с. 162].

За дослідженнями І.П. Лопушинського та О.І. Ковнір, «в Іспанії також закріпилася децентралізо-вана модель управління, у якій повноваження в сфері освіти розподілено поміж усіма рівнями влади. Міністерство як центральний орган державної влади відповідає за розроблення та реалізацію загаль-них принципів освітньої політики, забезпечує однорідність і єдність системи освіти, гарантує рівні умови для всіх громадян країни в реалізації прав на освіту, регулює умови отримання, видачі та ви-знання академічних і професійних кваліфікацій. Автономні області країни здійснюють виконавчі та адміністративні повноваження в управлінні освітою в межах своєї території. Муніципалітети відпові-дають за утворення, будівництво, обслуговування будівель державних установ дошкільної, початкової та спеціальної освіти. Навчальні заклади користуються автономією в підготовці, затвердженні та ви-конанні планів розвитку шкіл і планів управління, а також правил організації та керівництва школами в межах, установлених міністерством та автономними областями» [7, с. 234].

З наведеного бачимо, що дійсно значна роль у процесі формування та реалізації державної полі-тики у сфері освіти (в тому числі, і фахової передвищої), належить муніципалітетам та іншим регі-ональним органам публічної влади. У розвиненій державі у зазначеній сфері формування та ре-алізації політики превалюють здебільшого тенденції щодо децентралізації. Порівнюючи такий стан формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти за кордоном та в Україні, зауважуємо, що у вітчизняній системі законодавства не чітко визначеними є повноваження органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері, не розмежованими є, наприклад, повноваження муніципалітетів та повноваження центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення фінансу-вання, матеріально-технічного, організаційного та іншого забезпечення діяльності закладів фахової передвищої освіти, здійснення соціального захисту та працевлаштування учасників освітнього про-цесу. Аналіз повноважень органів управління у сфері фахової передвищої освіти відповідно до Закону України № 2745-VIII від 06.06.2019 наводить на висновок про те, що в Україні, попри уже триваючі реформи освітньої сфери, система управління фаховою передвищою освітою все ж залишається жор-стко централізованою.

Окремо слід зауважити про інститут автономії навчальних закладів. Як ми звернули увагу, за до-свідом Іспанії та США навчальні заклади мають відповідну автономію щодо затвердження власних планів розвитку, правил організації та керівництва тощо. Поряд з тим, в Україні лише задекларовано автономію закладу фахової передвищої освіти, проте конкретних правових ознак та меж такої авто-номії не визначено. Де-факто, за системним аналізом повноважень органів управління у сфері фахової передвищої освіти, можна зробити висновок про те, що у правовому полі автономія закладу фахо-вої передвищої освіти не визначена, адже вирішення питань діяльності закладів фахової передвищої освіти віднесено до повноважень органів управління у наведеній сфері, жорстко та вичерпно регла-ментовано усі сфери організації навчального процесу, фінансування, організації розвитку закладу.

Переходячи до висвітлення передового досвіду США, зауважуємо, що «формування спільної політики в галузі вищої освіти та контроль діяльності закладів вищої освіти США здійснюють федеральні органи управління. У кожному з 50 штатів є свій департамент освіти, який встановлює керівні принципи для шкіл цього штату. Державні коледжі та університети отримують фінансування від штату, у якому вони знаходяться. Крім того, з року в рік спостерігається тенденція до посилення децентралізації в управлінні освітньою діяльністю. Зокрема, нова президентська адміністрація США в більшому ступені, ніж попередня, орієнтується на ринкові механізми функціонування та фінансування вищої школи, а також більшою мірою виступає за розширення компетенції та відповідальності штатів у цій галузі. Відмінною характерною рисою північноамериканської системи вищої освіти, яка діє в США, є велике різноманіття інститутів вищої школи, у яких навчаються близько 20 мільйонів студентів» [8, с. 252].

У США практикують «компетентнісну модель освіти, де її вважають основою визначення вимог до кваліфікації та знань, що характеризують успішну роботу» [12]. В США відбулась зустріч 100 авторитетних представників вищої школи Америки, які обговоривши практику застосування компетентнісних моделей у вищій освіті, зробили такі висновки: компетентності містять чіткі цілі навчання, що можна вимірювати і передавати іншим, і які розширюють можливості студентів; навчання на основі компетентностей має випереджаючий характер щодо досягнутого рівня вмінь та навичок; позитивну роль у навчанні студентів відіграє оцінювання результатів; студенти отримують своєчасну і диференційовану підтримку у навчанні, що здійснюється на основі індивідуальних потреб; досвід вказує, що кращі результати має навчання на основі компетентнісного підходу, який поєднує набуття та застосування важливих навичок та вмінь [9; 10, с. 138].

В Італії держава має виключні законодавчі повноваження щодо загальних питань у галузі освіти, мінімальних стандартів, що мають бути гарантовані по всій країні, та основних принципів. Регіони визначають шкільні мережі в межах своїх територій, коригують шкільний календар, мають виключні повноваження у сфері професійної освіти та навчання. Школи є автономними в плані дидактичної, організаційної та науково-дослідницької роботи [11]. Італійська держава несе відповідальність за фінансування шкіл як на освітні, так і на адміністративні цілі. Регіони мають безпосередньо надавати (проте нерідко делегують це право провінціям і муніципалітетам) послуги та допомогу учням (харчування, транспорт, підручники для початкової школи, допомога дітям із бідних сімей, соціальна та медична допомога) з власного бюджету, вони також мають фінансувати плани будівництва шкіл. Провінції та муніципалітети Італії несуть пряму відповідальність за забезпечення в школах опалення, освітлення, телефонного зв'язку, підтримання шкільних будівель у належному стані тощо» [7, с. 234].

Висновки. Таким чином, якісне формування та реалізації фахової передвищої освіти особам з інвалідністю можливо через запозичення позитивного зарубіжного досвіду: а) відкритість формування та реалізації державної політики у наведеній сфері для осіб з інвалідністю; б) активний розвиток, заохочення, стимулювання провадження інноваційної діяльності закладами вищої школи, в тому числі, і фахової передвищої освіти для осіб з інвалідністю; а) якісно нова парадигма змісту освіти – розгляд її не як сукупності наданого об'єму знань, вмінь та навичок, що підібрані за визначеною спеціальністю, а формування всебічно розвиненої особистості за комплексним підходом. Відбувається зміщення акценту не стільки на те, скільки знає здобувач, зокрема, осіб з інвалідністю спеціальних відомостей у обраній сфері навчання, а на те, яким чином розвинені за допомогою такого навчання такі його професійні якості, як здатність адаптуватися, практичність та ініціативність, можливість застосувати отримані спеціальні знання, у необхідних випадках творчо їх переосмислити для осіб з інвалідністю.

Отже, при впровадженні електронного урядування в Україні, нам необхідно враховувати досвід зарубіжних країн для уникнення типових помилок та здобуття для себе найбільш успішних практик. Пріоритетом для країн, які нами були досліджені є запровадження якісної фахової передвищої освіти вразливим верствам населення.

Список використаних джерел:

1. Реут А.Г. Система державної соціальної допомоги в Україні: сучасні виклики та вплив на бідність. URL: <https://dse.org.ua/arhive/23/4.pdf>.
2. Реут А.Г. Система соціальних послуг для вразливих верств населення: новітні тенденції та інновації. *Демографія та соціальна економіка*. 2008. № 1. С. 190–200.

3. Концепція електронного урядування в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
4. Voronkova V., Kyvliuk O., Nikitenko V., Oleksenko R. (2018) “Stem-education” as a factor in the development of “smart-society”: forming of “stem-competence”. *Гуманитарний вестник Запорозької державної інженерної академії: Сборник научных трудов*. Гл. ред. В.Г. Воронкова. Вип.72. С. 114–125.
5. Ватковська М.Г. Англо-американський досвід упровадження електронного урядування в галузі освіти. *Держава та регіони: наук.-виробн. Журн. Сер. :Державне управління*, 2013. № 4(44). С. 13–18
6. Застрожнікова, І.В. Зарубіжний досвід електронного урядування сфери освіти в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2, 2 (4) (Квіт 2020). С. 160–167.
7. Лопушинський І.П., Ковнір О.І. Європейський та світовий досвід реформування освіти в процесі децентралізації влади. *Педагогічний альманах*. 2017. Вип. 33. С. 230–237.
8. Застрожнікова І.В. Зарубіжний досвід державного регулювання вищої освіти. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип. 2. С. 251–255.
9. Dr. Robert Mendenhall. What Is Competency-Based Education? URL: https://www.huffingtonpost.com/dr-robert-mendenhall/competency-based-learning-_b_1855374.html.
10. Хоружий Г. Компетентнісні моделі у вищій освіті та бізнесі: зарубіжний досвід. *Вісник КНТЕУ. Філософія освіти*. Т. 117. № 1. 2018. С. 131–147.
11. Легеца Є.О.Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: Монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2022.
12. Крячко Ю.М. Інтегруватися в європейську систему вищої освіти чи зберігати свою ідентичність: tertium non datus: Міркування і пропозиції в контексті підготовки нової редакції Закону України “Про вищу освіту”. *Вища освіта України*. 2008. № 4. С. 65–71.