

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 336.225.2(477)

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ОСІБ З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ

Федан Я.І., Мицишин М.М.

Національний університет «Львівська політехніка»

Досліджено теоретичні питання щодо удосконалення організаційно-правового механізму державного управління освітою осіб з особливими потребами. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи удосконалення даного механізму. Запропоновано напрями покращення діяльності державних відомств шляхом долучення та реорганізації їх функцій. Окреслено напрями покращення нормативно-правової бази, щодо осіб, які бажають навчатися за інклюзивними методиками. Зроблені у статті висновки можуть бути використані під час теоретичного обґрунтування та практичної розробки стратегії розвитку інклюзивних практик в системі освіти.

**Ключові слова:** державне управління, інклюзія, інклюзивний простір, інклюзивна освіта, діти з особливими потребами.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Широко досліджують проблему соціальної інтеграції дітей з особливими потребами за кордоном: Ф. Вуд, Д. Вудрон, Г. Гремпп, Д. Лауве, Т. Келлер, К. Крофт. Протягом останнього десятиліття вітчизняні науковці, зокрема В. Бондар, Т. Євтухова, І. Іванова, В. Ляшенко, Л. Миськів, О. Столярєнко, А. Шевчук, О. Савченко присвячують свої праці дослідженням проблеми залучення дітей з особливими потребами до навчання в загальноосвітніх навчальних закладах, їх реабілітації та соціалізації до суспільних норм. Питання інклюзії, інклюзивної освіти та особливості впровадження інновацій в умовах інклюзивного навчання порушують у своїх працях такі вчені як: С. Єфімова, А. Колупаєва, Ю. Найда, Н. Софій, І. Юхимець та ін. Науковими дослідженнями актуальних проблем системи підготовки фахівців у контексті публічного управління та державного адміністрування займаються такі дослідники як Е. Астахова, Я. Болюбаш, В. Грабовський, Д. Карамішев, О. Оболенський, В. Кремень, В. Кухаренко, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Луначек, В. Мельников, П. Петровський, С. Серьогін та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Різні аспекти організації навчання осіб з особливими потребами, зокрема в процесі інклюзії представлені у наукових працях вітчизняних і зарубіжних фахівців, але разом з цим дослідження державного управління власне інклюзивною освітою вивчене недостатньо і потребує поглибленого опрацювання в питаннях удосконалення механізмів державного управління, через процеси взаємодії органів влади та освітян для побудови гуманного процесу освіти осіб з особливими потребами в межах інклюзивного навчання на регіональному рівні.

**Мета статті.** Головна мета цієї роботи полягає в тому, щоб на основі теоретичних узагальнень і аналізу практики державного управління в сфері освіти осіб з особливими потребами розробити шляхи його удосконалення на регіональному рівні в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для ефективного функціонування інклюзивного навчання потрібно розробити механізми організації та впровадження інклюзії в державному управлінні освітою враховуючи соціальну інфраструктуру України. В сучасній нормативно-правовій базі України питанню сімей з дітьми з особливими потребами присвячені різні кодекси, декрети та закони. В цих документах врегульовуються питання пенсії, реабілітації та освіти дітей з особливими потребами. Аналізуючи сучасне законодавство України простежуємо, що питання прав осіб з особливими потребами в Законах України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» відображаються в більшій мірі пострадянські підходи до освіти осіб з особливими потребами, де передбачається навчання найперше у спеціальних загальноосвітніх школах інтернатного типу, які є ізольованими від системи загальної освіти.

Основною проблемою законодавчих положень в Україні з питань освіти осіб з особливими потребами є відсутність механізмів державного управління, які б забезпечували їх реалізацію. Закон України «Про внесення змін до законодавчих актів з питань загальної середньої та дошкільної освіти щодо організації навчально-виховного процесу» від 06.07.2010 року № 2442-VI на сьогодні є єдиним в якому згадується про інклюзивні класи для створення оптимальних умов навчання осіб з особливими потребами. Проте даний Закон щодо інклюзивної освіти є поверхневим, так як в ньому не передбачено зміни чи вдосконалення законодавства у вказаному напрямку, про що свідчить зняття з розгляду Верховною Радою у січні 2011 р. проекту Закону України про освіту осіб, які потребують корекції фізичного та(або) розумового розвитку (спеціальну освіту). Хоча існує низка актів які зосереджені в актах Кабінету Міністрів України та особливо в документах спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері освіти якими врегульовуються проблеми освіти осіб з особли-

вими потребами. Але через відсутність механізмів державного управління освітою, відсутні конкретизовані цілі та критеріїв ефективності, а планові дії не мають комплексного підходу.

Врегулювання законодавчої бази України щодо забезпечення осіб з особливими потребами правом на здобуття освіти та повної інтеграції в суспільство удосконалюється та наближається до Європейських стандартів. Створення інклюзивного освітнього простору зумовлене тим, що Верховна Рада України ратифікувала положення низки міжнародних документів. Відповідно постає необхідність у внесенні змін до Законів України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту» щодо основних принципів, гарантій та стандартів освіти дітей з особливими потребами, виходячи з положень Конвенції ООН про права інвалідів, Конвенції ООН про права дитини, Резолюції № 48/96 Генеральної Асамблеї ООН «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» [56; 124; 127; 138; 158]. Одночасно слід синхронізувати з вимогами вказаних актів міжнародного права положення Законів України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [144], та прийняти окремий законодавчий акт з питань освіти для дітей з особливими потребами, в якому б консолідувалися всі норми та положення щодо повної інтеграції осіб з особливими потребами в суспільство, створення умов щодо здобуття освіти на всіх її рівнях від дошкільних, шкільних до вищих навчальних закладів, забезпечення роботою, та створенням безперешкодного середовища для таких осіб.

Сам процес створення умов для впровадження інклюзивного навчання реалізується через органи виконавчої влади, де Кабінет Міністрів України виступає провідним суб'єктом реалізації інклюзивної освіти, а центральним органом виконавчої влади виступає Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України) головне завдання якого є забезпечення формування та реалізації державного управління у сферах освіти і науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Так МОН України прийнято низку документів. Зокрема: Наказ № 1153 «Про заходи МОН на виконання завдань, визначених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1482-р.», «Про затвердження плану заходів щодо запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2012 року», в «Положенні про спеціальні класи для дітей з особливими освітніми потребами у загальноосвітніх навчальних закладах», що затверджено Наказом МОН України від 9 грудня 2010 року № 1224 йдеться про організаційно-методичні засади навчально-виховного процесу дітей з особливими потребами у спеціальних класах загальноосвітніх навчальних закладів. Проте вплив на формування інклюзив-

ного середовища в Україні через МОН досить обмежений через не чітко визначені повноваження, тому обсяг його повноважень, повинен бути розширений, а саме необхідно додати повноваження, які стосуються нормативно-правового, матеріально-технічного забезпечення інклюзивної освіти, а також наділення МОН України в зазначеній сфері контрольно-наглядовими повноваженнями. В департаменті загальної середньої та дошкільної освіти яка функціонує в структурі МОН України важливо сприяти забезпеченню координації впровадження та нормативно-правового врегулювання інклюзивного навчання в дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладах, також вбачається необхідним створити нову структурну одиницю повноваженням якої стане реалізація інклюзивної освіти на всіх її рівнях – Департамент інклюзивної освіти України. Головне завдання даної структурної одиниці полягатиме у визначенні напрямів державного управління в сфері освіти щодо забезпечення конституційних прав і державних гарантій дітям з особливими потребами, а саме здійснення комплексної реабілітації таких дітей, набуття ними побутових та соціальних навичок, розвитку здібностей, втілення міжнародної практики щодо збільшення кількості загальноосвітніх навчальних закладів з інклюзивним навчанням.

Мінсоцполітика України є державним органом виконавчої влади основними завдання якого є відповідальність за формування та реалізацію державної політики в сфері надання соціальних послуг соціально вразливим верствам населення відповідно і особам з особливими потребами та формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій для населення, а також є головним органом у системі органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державного управління у сфері трудових відносин, тобто відповідають за підготовку та перепідготовку фахівців. А для забезпечення навчання та виховання дітей з особливими потребами потрібні добре підготовлені фахівців і хоча серед основних завдань Мінсоцполітики відсутні завдання, що безпосередньо пов'язані з реалізацією інклюзивної освіти в Україні, все ж в своїй діяльності міністерство є дотичним до проблем осіб з особливими потребами, що зумовлює потребу розширення завдань Мінсоцполітики України давши їм повноваження щодо здійснення контрольно-наглядових повноважень у сфері державного управління щодо забезпечення реалізації інклюзивної освіти в Україні.

Відповідно до засад інклюзії, особи з особливими потребами повинні бути забезпечені медико-психологічним супроводом. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади є Міністерство охорони здоров'я України, основним завданням якого є формування та забезпечення реалізації державного управління в сфері охорони здоров'я. Серед основних повноважень МОЗ України немає таких, які б стосувались реалізації інклюзивної освіти в Україні. Тому повноваження МОЗ України потрібно доповнити завданнями із організації медичного обслуговування дітей з особливими освітніми потребами та включити здійснення контрольно-наглядових заходів щодо медичного обслуговування вищена-

веденої категорії осіб. МОЗ України в своїй діяльності для забезпечення реалізації прав осіб з особливими потребами щодо інтеграції осіб з особливими потребами в суспільство повинно забезпечити медичні заклади інноваційними технологіями для ранньої діагностики дітей, які дозволять встановити психофізичні відхилення та за умови надання якісної реабілітації цим дітям попередити супутні соматичні патології. Нестача кваліфікованих кадрів медичного персоналу у наданні комплексної реабілітації особам з особливими потребами зумовлює необхідність у створенні комплексу механізмів державного управління, які б забезпечували підвищення кваліфікації медичним працівникам в сфері реабілітації відповідно до сучасних європейських вимог та створення поетапної послідовної роботи з сім'ями дітей.

Важливим органом державного управління в сфері реалізації ідей інклюзії виступає Міністерство інформаційної політики України, так як воно покликане сприяти зміні суспільних стереотипів і уявлень про осіб з особливими потребами. Його завдання полягає у створенні різних форматів соціальної реклами з метою подолання стереотипів та засвоєння суспільством «месиджу», через відсутність зацікавленості у створенні інклюзивного суспільства недостатньо приділяється увага поінформованості населення про життєві успіхи і таланти осіб з особливими потребами, їх унікальність, їх значимість для нашого добробуту. Тому доречно розширити повноваження міністерства, де передбачалася спрямована політика щодо висвітлення проблем осіб з особливими потребами через соціальну рекламу, брошурки, буклетики, рекламні щити, створення посиленого контролю, щодо об'єктивності інформації стосовно інклюзивного навчання. Міністерству інформаційної політики України в процесі своєї діяльності доречно не тільки формувати жалісливе ставлення до осіб з особливими потребами, але показати їх з позиції партнерів.

Наступною невід'ємною частиною в реалізації інклюзивної освіти є реалізація особами з особливими потребами творчих інтелектуальних здібностей. Тому Міністерству сім'ї, молоді та спорту доречно буде спрямувати свою діяльність на доступність для дітей з особливими потребами олімпіад, конкурсів, турнірів, виставок, фестивалів творчості, конференцій, форумів, які ним організовується. До повноважень міністерства входить відповідальність за розвиток мережі позашкільних закладів. Забезпечення доступності позашкільної освіти для дітей з особливими потребами дозволить забезпечити потреби дітей до пізнання і творчості, задоволення та розвитку їх інтересів та здібностей, позитивно впливатиме на формування світогляду та системи ціннісних орієнтацій, пришвидшить соціалізацію дітей з особливими потребами. Значення інституту сім'ї сьогодні нівелюється, за словами глави Української греко-католицької церкви Святослава Шевчука: «На сьогодні від 60% до 90% подружніх пар у деяких регіонах розпадаються протягом перших п'яти років. Близько 70% дітей ростуть без сім'ї. Завтра ці діти будуть нездатними створити повноцінну родину. Ми потрапляємо у замкнене коло людської слабкості, втрати фундаментів у суспільстві» [1]. Тому Міністерству

сім'ї, молоді та спорту свою діяльність стосовно заходів щодо соціально-правового захисту дітей з особливими освітніми потребами, соціально-психологічної реабілітації; створення правових економічних та соціальних умов функціонування та зміцнення сімей, особливо сімей, де виховується дитина з особливими потребами потрібно розгорнути більш активно та ефективно.

Впровадження інклюзивної освіти передбачає не лише забезпечення освітніх прав для осіб з особливими потребами, але й повна їх інтеграція в суспільство. Процес інтеграції є неможливим без пристосування інфраструктури міста, країни до потреб осіб з особливими потребами. Так Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України вже здійснило певні зусилля з реалізації Конвенції ООН про права осіб з особливими потребами у сфері доступності оточуючого середовища та універсального дизайну. Зокрема, було прийнято ряд нормативних документів, які забезпечують людям з особливими потребами реалізацію їх прав. Але через відсутність механізмів реалізації та контролю якості, виконання вимог чинного законодавства не забезпечується, а середовище залишається недоступним та бар'єрним. Хоча створення універсального дизайну є довготерміновим проектом та потребує фінансових ресурсів. За умови чіткої сформованої стратегії та відповідності європейським стандартам в державному управлінні щодо реалізації проекту універсальний дизайн буде корисним для всіх верств суспільства.

Наступним державним органом виконавчої влади, що діє як суб'єкт реалізації інклюзивної освіти в Україні, є місцева державна адміністрація. Серед повноважень та функцій місцевих державних адміністрацій, що визначені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» відсутні ті, що пов'язані із реалізацією інклюзивної освіти в Україні. Лише в п. 4 ч. 1 ст. 23 визначено повноваження в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення, де вказано, що місцева державна адміністрація сприяє особам з особливими потребами у здобутті освіти. Проте Законом не вказані механізми державного управління, якими місцева державна адміністрація проводила б таку діяльність. Зважаючи на те, що місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в сфері освіти на місцевому рівні, важливо законодавством визначити, їх повноваження та функції щодо реалізації інклюзивної освіти в Україні. Адже, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України норм, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, за дотриманням законодавства з питань освіти молоді та неповнолітніх. А також, місцева державна адміністрація здійснює фінансування установ та організацій освіти, для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання закладів освіти. Тому доречно внести наступні зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а саме: в ч. 1 ст. 16 доповнити новим пунктом, яким буде встановлено, що місцеві державні адміністрації мають здійснювати державний контроль щодо забезпечення реалізації права осіб з особливими потребами на інклюзивне навчання; в п. 1 ч. 1 ст. 22 доповнити повно-



важенням із реалізації державного управління в галузі інклюзивної освіти; в п. 3 ч. 1 ст. 22 доповнити повноваженням із матеріально-фінансового забезпечення закладів інклюзивної освіти; в п. 4 ч. 1 ст. 22 доповнити повноважень із збереженням закладів інклюзивної освіти, а також їх розширенням.

Процеси пов'язані з інклюзією в Україні проходять складно й досить повільно. Це пояснюється перш за все, неприйняттям суспільством людей з особливими потребами, у тому числі дітей. Це яскраво виділяється з боку місцевих органів управління освітою, які не завжди своєчасно й правильно доноситься до керівників, педагогів навчальних закладів зміст законодавчих та нормативних актів. Незацікавленість органів місцевої державної адміністрації та керівників навчальних закладів у впровадженні інклюзії відображається відсутністю умов для забезпечення інклюзивного навчання через неналежне фінансування та забезпечення матеріально-технічною та навчально-методичною базою. Також великою проблемою є низький рівень залучення потенціалу громадських організацій, відсутність педагогічних працівників для роботи з дітьми з особливими потребами, нівелювання просвітницької роботи серед батьків та дітей у навчальних закладах, а все це призводить до негативного відношення здорових дітей та їх батьків до «інших» дітей в класі, чи групі. Тому в процесі впровадження інклюзивної освіти важливо місцевій державній адміністрації сприяти в організації конференцій, нарад, семінарів, тренінгів, практичних занять з педагогічними працівниками для надання інформації про специфіку роботи з учнями з особливими потребами. Створити творчі групи вчителів або міждисциплінарні команди, до складу яких входили б психолог, соціальний педагог, класні керівники, що підвищить рівень компетентності, та дозволить здобути нові навички для надання якісних освітніх послуг дітям з особливими потребами. У навчальному процесі необхідно використовувати інноваційні технічні засоби для ефективного засвоєння навчальної програми, сприяння комунікації та мобільності навчального процесу дітьми з особливими потребами, відповідно подбати про їх придбання повинне керівництво школи у співпраці з місцевими органами влади. Необхідно залучати медико-психологічну службу для проведення соціально-педагогічної роботи з батьками дітей, які мають особливос-

ті психофізичного розвитку, залучати батьків до групових і колективних форм роботи, таких як практичні семінари, лекції-презентації, консультації та проводити діагностику та корекцію соціально-психологічного стану дітей з особливими потребами з подальшим обов'язковим наданням цієї інформації класним керівникам та вчителям. Така співпраця важлива, оскільки батьки не завжди знають, як передати дитині з порушеннями в розвитку соціальний досвід, знання, іноді – як поводитися з дитиною, співпраця з батьками забезпечить максимальну реалізацію потенціалу дитини з особливими потребами та сприятиме захисту їхніх прав на здобуття освіти рівноцінно з усіма іншими дітьми.

Простеживши процеси впровадження державним управлінням інклюзивного навчання в Україні, було зауважено різноманітні проблеми які постають на шляху інклюзії через не доопрацювання законодавством. Але не зважаючи на недоліки нормативно-правова база інклюзивної освіти в Україні продовжує розвиватись так серед останніх документів з питань становлення інклюзивної освіти в Україні, є лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 02.04.2012 № 1/9-245 «Про одержання документа про освіту учнями з особливими потребами загальноосвітніх навчальних закладів» та від 18.05.2012 № 1/9-384 «Про організацію інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах», який супроводжує інструктивно-методичний лист «Організація навчально-виховного процесу в умовах інклюзивного навчання». Інструктивно-методичний лист розроблений з метою запровадження Порядку організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах де надаються вказівки щодо запровадження індивідуальних програм розвитку, індивідуальних навчальних планів, індивідуальних навчальних програм та застосування певних методів оцінювання учнів з особливими потребами.

**Висновки і пропозиції.** Отже, забезпечення якісного функціонування інклюзивної освіти та інтеграції осіб з особливими потребами в суспільство потребує співпраці суб'єктів та об'єктів інклюзивного освітнього простору, яка передбачає взаємне вдосконалення, взаємозбагачення цих сторін, поглиблення розвитку бажаних якостей, досягнення очікуваної адаптації і соціалізації осіб з особливими потребами та покращення суспільно корисних справ і умов життєдіяльності.

## Список літератури:

1. Шевчук Святослав Ватикан вражений кількістю розлучень в Україні [Електронний ресурс]: [Веб-сайт]. – Електронні дані. – Ракурс 12.10.2014. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/news/36694-vatikan-vrajenuy-kilkistu-rozluchen-v-ukrayini> – Назва з екрана.

**Федан Я.И., Мицишын М.М.**

Национальный университет «Львовская политехника»

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ ЛЮДЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ**

### **Аннотация**

Исследованы теоретические вопросы по совершенствованию организационно-правового механизма государственного управления образованием лиц с особыми потребностями. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены пути совершенствования данного механизма. Предложены направления улучшения деятельности государственных ведомств путем добавления и реорганизации их функций. Определены направления улучшения нормативно-правовой базы, в отношении лиц, желающих учиться по инклюзивным методикам. Сделанные в статье выводы могут быть использованы при теоретического обоснования и практической разработки стратегии развития инклюзивных практик в системе образования.

**Ключевые слова:** государственное управление, инклюзия, инклюзивное пространство, инклюзивное образование, дети с особыми потребностями.

**Fedan Y.I., Myschyshyn M.M.**

Lviv Polytechnic National University

## **IMPROVING THE ORGANIZATIONAL-LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION EDUCATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES**

### **Summary**

The theoretical question of improving the organizational-legal mechanism of public administration education of persons with disabilities. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources highlights ways to improve this mechanism. Directions improve performance by adding government departments and reorganization of their functions. Outlined directions of improvement of the regulatory-legal framework for persons who wish to study for inclusive methods. Made in Article findings may be used in the theoretical study and practical development strategy for inclusive practices in education.

**Keywords:** public administration inclusion, inclusive space, inclusive education, children with special needs.