

КОНДРАТЕНКО В. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
(Центральноукраїнський державний
педагогічний університет
імені Володимира Винниченка)

УДК 342.9

МІСЦЕ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПИТАНЬ СТВОРЕННЯ НАЛЕЖНИХ УМОВ ІНДИВІДУАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті проведено аналіз складових частин індивідуального розвитку повнолітніх осіб з інвалідністю за допомогою освітянського інструментарію. Акцентовано на особливостях застосування адміністративно-правових засобів із питань професійного навчання вказаної категорії осіб.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, індивідуальний розвиток особи, публічна адміністрація, люди з інвалідністю.

В статье проведен анализ составляющих индивидуального развития совершеннолетних лиц с инвалидностью с помощью просветительского инструментария. Акцентируется на особенностях применения административно-правовых средств по вопросам профессиональной учебы указанной категории лиц.

Ключевые слова: административно-правовые средства, индивидуальное развитие индивида, публичная администрация, люди с инвалидностью.

In the article the analysis of constituents of individual development of adult persons is conducted from disability by means of elucidative tool. It is accented on the features of application of administrative legal facilities on questions the professional studies of the indicated category of persons.

Key words: administrative legal facilities, individual development of person, public administration, people with disability.

Вступ. У нашій країні побутує думка, що для людей з інвалідністю достатньо отримати повну загальну середню освіту та проживати за рахунок державної соціальної підтримки. Така позиція продиктована помилковими поглядами, згідно з якими ці особи не зможуть належним чином самореалізуватися у висококваліфікованій трудовій діяльності. З урахуванням зобов'язання перед міжнародною спільнотою щодо дотримання демократичних стандартів публічна влада намагається напрацювати дієві механізми забезпечення організації здобуття освіти особами з інвалідністю в межах не лише передбачених основних рівнів освіти, але і післядипломної та іншої підготовки в дорослому віці. Таким чином, важливим є напрацювання ґрунтовних теоретичних позицій щодо адміністративно-правової організації і реалізації безперервного навчання осіб з інвалідністю з метою створення належних умов постійного індивідуального розвитку таких людей.

Питання освіти осіб з інвалідністю протягом усього життя досліджувала низка вітчизняних учених, зокрема В.Л. Костюк, А.М. Куца, К.Д. Міна, Б.В. Стахова, О.В. Паровишник, С.В. Пасічніченко та ін. Однак адміністративно-правове забезпечення безперервного навчання цієї категорії фактично не розглядалося або характеризувалося у межах ширшої проблематики.



Постановка завдання. Метою статті є дослідження порядку й умов застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безперервного навчання осіб з інвалідністю як ключової складової частини їхнього постійного індивідуального розвитку.

Результати дослідження. Формування безперервної освіти є найбільш актуальним завданням для індустріально розвинених регіонів країни, що зумовлено оновленням промисловості та виробництва з урахуванням останніх досягнень техніки і технологій, а постійне оновлення знань і навичок працівників є необхідною умовою цього процесу. Створення у таких регіонах якісної системи освіти вимагає розробки відповідної місцевої концепції безперервної освіти, яка повинна включати: теоретичне обґрунтування сутності і необхідності формування системи освіти; аналіз діючої системи освіти регіону, виявлення її проблем, ресурсів і перспектив розвитку; визначення шляхів та умов розвитку всіх форм і рівнів освіти; розробку механізму реалізації концепції, який повинен включати блоки законодавчого, фінансово-економічного, кадрового, організаційного й управлінського забезпечення [1, с. 52].

Досягнення людиною, яка має інвалідність, повноліття лише ускладнює пристосування до загального освітнього процесу, оскільки державна політика у цій сфері ультимативно не вимагає від суб'єктів надання освітніх послуг окремої організації здобуття освіти такими особами. Крім того, вказаним особам із роками все складніше розкрити свій внутрішній потенціал, адаптуватися до специфічних умов закладів освіти та колективу, змінити усталені звички тощо. На противагу вищевикладеному, в Україні цілеспрямовано розвивається західноєвропейське бачення перспектив розвитку безперервного навчання осіб з інвалідністю. Воно полягає у відході від патерналістської моделі забезпечення провадження освітнього процесу за участі вказаних людей, натомість дає декілька варіантів їхньої можливої поведінки та досягнення бажаних результатів навчання [2].

Ключовими принципами забезпечення безперервної освіти з боку органів публічної адміністрації згідно з аналізованими правовими нормами є: нові базові знання і навички для всіх – гарантування загального безперервного доступу до освіти з метою отримання й оновлення компетентностей, необхідних для включення в інформаційне суспільство; збільшення інвестицій у людські ресурси – систематичне збільшення інвестицій у людські ресурси, щоб підняти пріоритет кожного індивіда, незалежно від його соціального статусу; інноваційні методики викладання і навчання – розробка новітніх методологій навчання системи безперервної освіти; нова система оцінки отриманої освіти – докорінне переформатування підходів до розуміння та визнання освітньої діяльності та її результатів, особливо у неформальній та інформальній формах; розвиток наставництва і консультування – забезпечення упродовж усього життя вільного доступу до інформації щодо європейських освітніх можливостей; наближення освіти до домашніх умов – наближення освітніх можливостей за допомогою мережі закладів освіти й інформаційних технологій [2].

Загалом розширення та визнання набутих знань, професійних навичок і рівня компетентності громадян мають важливе значення для розвитку особистості, конкурентоспроможності, підвищення рівня зайнятості та соціальної згуртованості. Таке розширення та визнання повинно сприяти інтернаціональній мобільності працівників і студентів, а також задоволенню потреб попиту та пропозиції на ринку праці. Доступ до участі в освітньому процесі протягом усього життя для всіх, у т. ч. для осіб з інвалідністю, а також застосування здобутих кваліфікацій слід заохочувати і поліпшувати на рівні держави [3].

У положеннях Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., схваленої указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013, проголошено продовження дотримання тенденції щодо спрямування системи освіти на безперервність навчання протягом усього життя. У цьому контексті декларується, що модернізація і розвиток освіти повинні набути випереджального безперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються в Україні та світі. Підвищення якісного рівня освіти має бути спрямовано на забезпечення економічного зростання держави та розв'язання соціальних проблем суспільства, подальше навчання і розвиток особистості. Таким чином, ефективно



налагоджена освітня діяльність є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства [4].

Для осіб з інвалідністю можливість продовження навчання у будь-якій із форм має суттєвіше значення, ніж для громадян без стійких порушень функцій організму. Зумовлено це тим, що більшість населення отриманням другого диплома про вищу освіту чи проходженням тривалого професійного навчання переслідує мету у перспективі отримати кращу посаду, яка дасть можливість кар'єрного розвитку та збільшення прибутків. Для осіб з інвалідністю продовження навчання у дорослому віці значною мірою спрямоване на закріплення соціальної інтеграції та адаптації, започаткованої за інклюзивного навчання чи в умовах закладів освіти спеціального типу. Також підвищується ступінь самооцінки та мотиваційної самореалізації, покращується міжособистісна взаємодія, що у підсумку позитивно впливає на соціальний статус вказаної категорії осіб.

Післядипломна освіта є основною формою освіти дорослих, яка покликана в сучасних умовах вирішувати комплекс завдань, спрямованих на задоволення суспільних і приватних інтересів у постійному підвищенні професійного рівня відповідно до кон'юнктури ринку праці, посиленні соціального захисту та забезпеченні потреб у висококваліфікованих фахівцях. На думку Л.В. Пшеничної, цей етап освітнього процесу забезпечує спеціалізоване вдосконалення керівних і педагогічних кадрів, поглиблення, розширення і поновлення їх професійних знань, умінь, навичок. Він потребує створення і впровадження унікальних програм навчання; широкого спектру освітніх послуг; наявності творчого, кваліфікованого науково-педагогічного складу, значної матеріально-технічної бази і фінансового забезпечення [5].

На відміну від підвищення кваліфікації, першочерговим завданням для стажування є набуття практичного досвіду виконання завдань та обов'язків. Для окремої категорії осіб стажування проводиться до початку самостійної професійної діяльності, зокрема для державних службовців, адвокатів, оцінювачів, що врегульовано відповідними нормативно-правовими актами, серед яких: Положення про порядок стажування у державних органах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01 грудня 1994 р. № 804 [6], Положення про порядок стажування фізичних осіб з метою отримання кваліфікаційного свідоцтва оцінювача, затверджене наказом Фонду державного майна України від 30 жовтня 2001 р. № 1996, та ін.

Із приводу зазначеного слід підсумувати, що адміністративно-правове забезпечення післядипломної освіти реалізується із застосуванням сукупності відповідних юридичних засобів, притаманних насамперед для сфери вищої освіти. Реалізується це в отриманні ліцензії на провадження освітньої діяльності, зокрема щодо підвищення кваліфікації, з урахуванням вимог державних стандартів вищої освіти за певними спеціальностями. Основний акцент владного впливу зміщений у бік створення оптимальних умов подальшого професійного розвитку фахівця за рахунок надання можливості повної перекваліфікації або ж зосередження на вдосконаленні раніше набутих компетентностей та отримання практичного досвіду.

За таких умов особам з інвалідністю фактично не надається жодних преференцій або спеціальних умов щодо здобуття післядипломної освіти. На нашу думку, вказаний підхід законодавця є правильним, оскільки людина, яка взяла за мету набуття оптимального розвитку у своїй професії, має на загальних і рівних підставах постійно підтримувати на високому рівні здобуті раніше знання, уміння та професійні навички. Отже, економічні реалії вимагають забезпечення конкурентного середовища з акцентуванням на високих компетентностях працівників, незалежно від будь-яких стійких порушень функцій організму.

Кардинально інша державна позиція стосується забезпечення провадження освітнього процесу щодо осіб з інвалідністю в дорослому віці у формі професійного навчання, зокрема за рахунок проведення відповідних курсів перепідготовки або підвищення кваліфікації. У цьому разі головною метою публічної адміністрації є організація такого навчання для можливості подальшого працевлаштування вказаної категорії осіб.

В аналізованій сфері законодавство України має диференційований характер, що передбачає реалізацію професійного навчання за трьома спрямуваннями: загальний порядок



навчання – стосується всіх працівників, однак дозволяє особі з інвалідністю за результатами проходження такого навчання обіймати будь-які посади на рівні з іншими; спеціальний порядок навчання – створення спеціальних умов навчання виключно для осіб з інвалідністю, які переважно є безробітними, що надалі дозволить працевлаштуватися та здійснювати окремі види професійної діяльності; навчання в умовах професійної реабілітації – у разі медичних і реабілітаційних показань чи протипоказань навчання провадиться у закладах професійної реабілітації осіб з інвалідністю. Слід підкреслити, що для осіб з інвалідністю з нескладними порушеннями функцій організму, зокрема III групи інвалідності, можливо застосування перших двох напрямів навчання, третій варіант – лише за направленням спеціально уповноважених державних установ з урахуванням вимог індивідуальної програми реабілітації.

Публічна адміністрація зацікавлена у систематичному професійному навчанні працівників, а головне – осіб з інвалідністю, про що засвідчують Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на професійну підготовку працівників, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2018 р. № 11. Держава взяла на себе обов'язок фінансування професійної підготовки суб'єктами господарювання у розмірі до 50% витрат. Це значення збільшується на 10% у разі залучення до освітнього процесу осіб з інвалідністю [7].

Вважаємо такі законодавчі зміни доцільними та своєчасними, оскільки вони за допомогою фінансового стимулювання спонукають залучення працевлаштування до навчання більшої кількості такої категорії працівників. Раніше суб'єкти господарювання відмовлялися від професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб з інвалідністю, посиляючись на відсутність коштів, складність організації навчання, недоцільність освітніх заходів тощо. У відповідних нормативно-правових актах доцільно передбачити адміністративно-господарські санкції за відмову працевлаштування у встановлені строки проводити професійну підготовку осіб з інвалідністю, якщо це передбачено кваліфікаційними вимогами конкретної посади.

Особливо прискіпливо держава та територіальні громади зосереджують адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у сфері професійного навчання щодо категорії безробітних. Причинами цього є: а) прищвидження працевлаштування з метою забезпечення хоча б мінімальним фінансовим пакетом, достатнім для життєдіяльності; б) розвиток здобуття нових компетентностей для подальшої самореалізації не лише у трудовій діяльності; в) зменшення навантаження на державний і місцевий бюджети щодо виплат державної допомоги по безробіттю, перерахунок субсидій, соціальних допомог тощо; г) залучення до соціального життя з метою активізації відповідних реабілітаційних та адаптаційних процесів.

Професійне навчання безробітних організовується на замовлення роботодавця або для самозайнятості, провадження підприємницької діяльності, поточної та перспективної потреби ринку праці. Здобуття освіти здійснюється у закладах професійно-технічної та вищої освіти, у т. ч. в закладах освіти Державної служби зайнятості, на юридичних особах незалежно від форми власності або безпосередньо у роботодавців – замовників кадрів за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [8].

Базовим адміністративно-правовим засобом забезпечення здобуття професійної освіти для осіб з інвалідністю фінансового характеру є затверджений порядок використання суми адміністративно-господарських санкцій і пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю. Розпорядником відповідних державних коштів виступає Фонд соціального захисту інвалідів і його відділення, які діють відповідно до ст. 20 Закону України «Про основи соціального захищеності осіб з інвалідністю в Україні» та постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 70.

Складність системних порушень здоров'я окремих людей з інвалідністю, у т. ч. I, II групи інвалідності, а також показання та протипоказання відповідно до індивідуальних програм реабілітації зумовлюють неможливість здобуття освіти за вищевказаними напрямками у до-



рослому віці. Водночас публічна адміністрація у своїй нормотворчості та правозастосовній діяльності доводить прагнення залучення цієї категорії осіб до освітнього процесу у формі професійної реабілітації. Під нею розглядають систему заходів, спрямованих на підготовку особи до професійної діяльності, відновлення чи здобуття професійної працездатності шляхом адаптації, навчання, перекваліфікації з можливим подальшим працевлаштуванням і необхідним соціальним супроводженням [9]. З наведеного випливає, що для професійного навчання характерними є три складові частини: соціальна адаптація через здійснювані реабілітаційні послуги; здобуття вперше або розвиток раніше набутих компетентностей із конкретної професії; підготовка до подальшої самостійної трудової діяльності.

Професійне навчання здійснюється у центрах професійної реабілітації інвалідів, які можуть створюватися за соціально-економічної потреби розпорядженнями центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування залежно від форми власності. Згідно з офіційною статистикою сьогодні в Україні діють 9 центрів професійної реабілітації інвалідів, 14 центрів комплексної реабілітації для осіб з інвалідністю, 3 установи змішаного типу для осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних порушень. Отже, в Україні сформувалася тенденція до певної регіоналізації в окресленій сфері, що однозначно вигідно для держави з погляду фінансів. На наше переконання, доречне створення центрів професійної реабілітації у кожному обласному центрі, що дозволить територіально наблизити їх до значної кількості осіб з інвалідністю.

Нормативний базис діяльності цих установ становлять законодавчі акти у сфері освіти, працевлаштування, зайнятості та реабілітації осіб з інвалідністю, а також низка затверджених органами публічної адміністрації документів. Безпосередньо освітній процес провадиться відповідно до типових положень про центр професійної реабілітації інвалідів і про реабілітаційну установу змішаного типу (комплексної реабілітації) для осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних порушень, затверджених наказами Мінсоцполітики України № 379 від 06 квітня 2015 р. та № 112 від 15 лютого 2016 р.

Висновки. З урахуванням проведеного дослідження щодо сутності й особливостей застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безперервного навчання осіб з інвалідністю слід зробити такі висновки. По-перше, безперервне навчання осіб з інвалідністю є запорукою повноцінної реалізації конституційного права людини і громадянина на освіту. Процеси становлення та розвитку особистості, її світоглядні, моральні та культурні установки неперервно поєднані з освітнім процесом протягом усього життя. Первинні компетентності, набуті у закладах дошкільної та загальної середньої освіти незалежно від їх типів, поступово трансформуються у вищий рівень за професійно-технічної та вищої освіти.

По-друге, публічна адміністрація виступає гарантом дієвості національних правових механізмів забезпечення здобуття людьми із системними порушеннями функцій організму освіти в системі установ навчально-реабілітаційного спрямування. За цих умов реалізується можливість освітнього процесу у поєднанні з корекційно-розвивальними, відновлювальними, соціально-реабілітаційними заходами, передбаченими індивідуальними програмами реабілітації. Особи з інвалідністю можуть перекваліфіковуватися, підвищувати свою кваліфікацію шляхом професійного навчання. Застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безперервного навчання осіб з інвалідністю включає такі ланки: 1) адміністративно-правові засоби забезпечення права на освіту в інклюзивних закладах освіти; 2) адміністративно-правові засоби забезпечення права на освіту у закладах освіти спеціального типу; 3) адміністративно-правові засоби забезпечення освіти дорослих.

Список використаних джерел:

1. Бабич М.С. Безперервна освіта (освіта впродовж життя) – умова підвищення національної конкурентоспроможності. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2015. № 5 (1). С. 50–53.
2. A Memorandum on Lifelong Learning: Commission staff working paper. SEC(2000) 1832. Brussels: Commission of the European Communities, 2000. 36 p.



3. Про встановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя: рекомендація Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2008 р. № 2008/С 111/01. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2008. С. 111.
4. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 20. Ст. 1203.
5. Пшенична Л.В. Післядипломна освіта – сучасні тенденції прогресу. Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. 2016. № 3. С. 439–448.
6. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах: постанова Кабінету Міністрів України від 01 грудня 1994 р. № 804. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/804-94-п/card6#Public>.
7. Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на професійну підготовку працівників: постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2018 р. № 11. Урядовий кур'єр. 2018. № 11.
8. Про затвердження Порядку професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації зареєстрованих безробітних: наказ Мінсоцполітики України, МОН України від 31 травня 2013 р. № 318/655. Офіційний вісник України. 2013. № 51. Ст. 1859.
9. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06 жовтня 2005 р. № 2961-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 2–3. Ст. 36.

МАРТИНОВСЬКИЙ В. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.922

ЗМІСТ І ПРАВОВА ПРИРОДА ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Стаття присвячена аналізу та визначенню суті ліцензійного провадження як адміністративної процедури. У роботі проаналізована правова природа і співвідношення таких понять, як: дозвільна політика, дозвільна система, дозвільне провадження. Розглянуто теоретичні підходи до визначення адміністративних процедур, а також проаналізовані елементи, особливості ліцензійного провадження, які свідчать, що таке провадження є адміністративною процедурою. Наведено результати дослідження, що стосуються правового регулювання діяльності органів, які здійснюють дозвільну діяльність. Проаналізовано проблеми, що виникають під час здійснення зазначеної діяльності.

Ключові слова: дозвільне провадження, ліцензування, види адміністративних проваджень, орган дозвільної системи, дозвільна система, правове регулювання, система управління.

Статья посвящена анализу и определению сути лицензионного производства как административной процедуры. В работе проанализирована правовая природа и соотношение таких понятий, как: разрешительная политика, разрешительная система, разрешительное производство. Рассмотрены теоретические подходы

