

УДК 340.115.7

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.25>**Олена Грезіна,**

аспірант кафедри загальнотеоретичної юриспруденції

Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ОСВІТНЬОГО ОМБУДСМЕНА: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

У статті розглянуто зарубіжний і вітчизняний досвід діяльності освітнього омбудсмена. Автор наводить приклади дії освітнього омбудсмена в європейських країнах та акцентує увагу на особливостях практики Сполучених Штатів Америки. Наводиться перелік передумов виникнення в Україні інституту освітнього омбудсмена. Наголошується на необхідності детального вивчення механізму дії освітнього омбудсмена. Надається характеристика обов'язків омбудсмена зі спеціальної освіти у Сполучених Штатах Америки. Омбудсмени з питань освіти в Сполучених Штатах Америки є професіоналами з великим досвідом розв'язання конфліктів, посередництва та залучення сім'ї до освіти. Автор за допомогою компаративного аналізу звертає увагу на зарубіжну практику функціонування інституту освітнього омбудсмена, наявність різноманітних моделей омбудсмена. Нині у багатьох країнах інститут освітнього омбудсмена став невід'ємною частиною механізму державної влади. Він виступає додатковим засобом захисту прав людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнює правові прогалини та компенсує ряд певних недоліків судових засобів захисту прав людини. Для порівняння, в Україні освітній омбудсмен, який на законодавчому рівні з'явився досить недавно, має розглядати скарги про порушення прав учнів і приниження власної гідності учасників освітнього процесу. Запровадження інституту освітнього омбудсмена, який має забезпечувати права особи на освіту, розглядати порушення таких прав і приймати відповідні рішення – своєчасна відповідь на зміни в освітньому законодавстві України та особливо актуальний крок. Автором зроблено висновок, що діяльність освітніх омбудсменів за кордоном має багату історію та вражаючий досвід. У багатьох країнах вони називаються «омбудсмени з питань освіти» – професіонали у галузі освіти, які мають великий досвід розв'язання конфліктів. Україна тільки починає розвиватись у цьому напрямі. Тому слід ретельно вивчати практику інших країн, щоб вивести діяльність освітнього омбудсмена на високий рівень і знизити кількість скарг учасників освітнього процесу про порушення їхніх прав.

Ключові слова: омбудсмен, освітній омбудсмен, спеціалізований омбудсмен, право, стейкхолдери, захист прав учасників освітнього процесу.

Постановка проблеми. З огляду на актуалізацію питань щодо захисту прав у сфері освіти, розширення кола учасників освітнього процесу, прагнення держави побудувати партнерські відносини з усіма стейкхолдерами у сфері освіти, у наукових колах дедалі частіше обговорюється необхідність появи посади освітнього омбудсмена в Україні. Такі думки зумовлені різними чинниками, зокрема й вивченням європейського досвіду функціонування спеціальних студентських офісів (служб) із забезпечення та реалізації прав і свобод відповідної категорії осіб, наявності спеціальних шкільних омбудсменів, а також спеціалістів із захисту прав учасників освітнього процесу.

Аналіз останніх досліджень. Зважаючи на постійну увагу наукової громадськості до проблеми захисту прав і свобод людини та громадянина, мусимо констатувати, що діяльність освітніх омбудсменів не зацікавила достатньою мірою вітчизняних дослідників. Деякі

відомості щодо їхнього статусу містяться в наукових працях учених Т. Коваль, О. Кулинич, О. Марцеляк, О.Ф. Мельничук, Т. Оболенської, Ю. Рижук, Я. Тицької, О. Чабанюк. Серед зарубіжних вчених, навпаки, вибрана тема досить актуальна. Як приклад можна згадати розгорнуте дослідження британського вченого, практика Роба Беренса, в якому подано унікальну інформацію про розвиток інституту університетського омбудсмена в країнах Північної Америки, Австралії та Європи.

Мета статті. Слід зазначити, що в Україні натепер інститут освітнього омбудсмена освіти не вивчений у повному обсязі. Для забезпечення роботи цього інституту в Україні необхідно детально вивчити практику країн, що активно рухаються в цьому напрямі. Практика Сполучених Штатів Америки в цій сфері заслуговує на належну увагу.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжній практиці відомі багато моделей омбудсмена – парламентські (представницькі), виконавчі та квазіомбудсмени, одноособові та колегіальні омбудсманівські служби, наднаціональні (наддержавні), регіональні та місцеві омбудсмени, спеціалізовані омбудсмени. Серед останніх можна виділити військових, дитячих омбудсменів, омбудсменів із захисту прав людей похилого віку, омбудсменів у сфері охорони здоров'я, у справах споживачів, у справах преси, з питань інформації, із захисту особистих даних, з офіційних мов, з питань боротьби з етнічною дискримінацією, із забезпечення рівності статей, вузівських (студентських) та учнівських омбудсменів тощо.

У багатьох країнах інститут омбудсмена став невід'ємною частиною механізму державної влади. Він влився в нього без порушення компетенції, існуючих процедур організації роботи інших органів, інститутів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини, без зміни функціонування їхньої діяльності. Цей інститут став доповненням наявних форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина. Він виступає додатковим, а не альтернативним засобом захисту прав людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини та компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського, президентського та іншого відомчого контролю за адміністративними органами [1, с. 98].

Наприклад, у Сполучених Штатах інститут омбудсмена з освіти існує вже багато років. Це величезний досвід, усталена практика, яку необхідно впровадити в практику України.

Як зазначає Олег Марцеляк, у Сполучених Штатах Америки, крім студентських омбудсманів, існують омбудсмани у справах учнів. У Сполучених Штатах Америки вони діють у середній школі Енн-Арбор (штат Мічиган), у Далласі (штат Техас), у школі графства Монтгомері (штат Меріленд), у Ніагара-Фолс (штат Нью-Йорк), Філадельфії (штат Пенсільванія), Сіетлі (штат Вашингтон) та Уічіто (штат Канзас). Функції, компетенція та повноваження омбудсманів Сполучених Штатів Америки у справах учнів нагадують функції, повноваження та компетенцію студентських омбудсманів [1, с. 100].

Омбудсмени з питань освіти в Сполучених Штатах Америки – це професіонали з великим досвідом у сфері освіти, розв'язання конфліктів, посередництва та залучення сім'ї до освіти. Вони виступають за справедливий процес для студентів у державних школах.

Омбудсмени розмовляють з усіма залученими сторонами, щоб зрозуміти проблему, дослідити застосовані закони та політику, сприяти та/або опосередкувати розмови між батьками та шкільними посадовцями, а також керувати всіма сторонами щодо вирішення проблеми якнайкраще для студента [2].

Роль Омбудсмена зі спеціальної освіти полягає в тому, щоб служити ресурсом для надання інформації та підтримки батькам, учням та вихователям щодо прав та послуг у сфері спеціальної освіти. Призначений уповноваженим з питань освіти омбудсмен виконує обов'язки, які включають службу як джерело інформації для батьків, студентів, викладачів та зацікавлених представників громадськості, що допомагає їм краще розуміти закони та положення про федеральну освіту. Омбудсмен також надає інформацію та підтримку батькам учнів з обмеженими можливостями, щоб допомогти їм зрозуміти та орієнтуватися в процесі отримання спеціальних оцінок освіти та послуг.

Обов'язки Омбудсмена зі спеціальної освіти включатимуть, як мінімум, таке:

- надавати інформацію та підтримку батькам учнів з обмеженими можливостями, щоб допомогти їм зрозуміти та орієнтуватися в процесі отримання спеціальних оцінок та послуг;

- надавати інформаційну та комунікаційну стратегію батькам та шкільним округам для вирішення розбіжностей у питаннях спеціальної освіти, а також ознайомлювати батьків з можливими варіантами вирішення таких спорів;

- визначити моделі скарг, які виникають щодо прав та послуг у сфері спеціальної освіти, та рекомендувати Департаменту освіти відповідні стратегії вдосконалення процесу надання освітніх послуг;

- допомагати Департаменту у створенні програм публічної інформації, які інформують батьків та громадськість щодо обов'язків омбудсмена;

- служити ресурсом інформації для осіб з інвалідністю та направлення їх до інших доступних програм та послуг, включаючи раннє втручання та перехід до дорослого життя [3].

Омбудсмен подає щорічний звіт до Державної ради з питань освіти та Уповноваженого з питань освіти, який містить резюме послуг, наданих омбудсменом протягом року, а також рекомендації щодо виконання державною процедур та послуг спеціального навчання.

Для порівняння, в Україні освітній омбудсмен, який на законодавчому рівні з'явився досить недавно, має розглядати скарги про

порушення прав учнів і приниження власної гідності учасників освітнього процесу. Скарга має бути подана омбудсману в письмовій чи усній формі протягом двох тижнів із моменту порушення прав, чи з моменту приниження гідності заявника, або з того моменту, коли йому стало про це відомо. Отримавши скаргу, омбудсмен може прийняти її до розгляду або відмовити в прийнятті скарги, мотивуючи своє рішення та зазначаючи, яких заходів варто вжити скаржнику.

Уряд України нині пішов більш правильним і ефективним шляхом, передбачивши національний статус освітнього омбудсмена. Відповідно до Положення про освітнього омбудсмена, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 р. № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена», він призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра освіти і науки строком на п'ять років без права повторного призначення [4].

Освітнім омбудсменом може бути особа, яка є громадянином України, проживає в Україні останні п'ять років, має вищу освіту, досвід роботи у сфері освіти або науки не менш як п'ять років, вільно володіє державною мовою. Не може бути освітнім омбудсменом особа, яка має судимість, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду. Освітній омбудсмен не має права суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-яку іншу оплачувану посаду, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу заробітну плату, крім заробітної плати керівника Служби освітнього омбудсмена (за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку [4].

На нашу думку, враховуючи тенденції розвитку освіти в Україні, беручи до уваги відсутність шляхів вирішення певного кола проблем, зокрема бюрократизації управління навчальним та науковим процесами; з огляду на важке становище таких соціально незахищених верств населення, як студенти, учні, а часто й учителі та викладачі, запровадження такої моделі освітнього омбудсмена є необхідним та своєчасним. Це необхідний крок, без якого є загроза дискредитації та провалу освітньої реформи в Україні.

Коло проблем, з якими доводиться стикатися студентським омбудсманам, дуже різноманітне. З огляду на мінімальний досвід роботи освітнього омбудсмена в Україні, слід звернутись до європейської практики. Роб Беренс називає діяльність студентського омбудсмена «цікавою сумішшю повсякденного та серйозного». З одного боку, це щоденна ознайомча робота, діяльність із забезпечення вимог навчального процесу, а з іншого – розв'язання серйозних проблем в університетському середовищі, як-от: дискримінація (особливо у сфері психічного здоров'я й інвалідності), насильство, необ'єктивна оцінка знань студентів, плагіат у наукових дослідженнях тощо. Наприклад, у Німеччині, окрім власне університетських омбудсменів, є так звані наукові омбудсмани (*Ombudsman für die Wissenschaft*), до повноважень яких належать питання академічної доброчесності. Останнім часом омбудсмани із прав студентів Німеччини, Польщі, Швеції, Англії відзначають ще один важливий і делікатний напрям власної роботи – розгляд скарг, пов'язаних із сексуальними домаганнями [5, с. 29].

Беренс у своїй фундаментальній праці вказував, що в 1960-х роках в Північній Америці у відповідь на рухи за громадянські права, публічні протести і пропаганду студентства виникли омбудсмани вищої освіти, які стали засобом захисту прав студентів від поганого управління. Беренс описує ОІА в Англії і Уельсі як «порівняльного новачка у сфері омбудсмена у сфері вищої освіти», створеного тільки в 2004 році. Однак відтоді омбудсменів у Великобританії називають «благословенням».

У чесній і відкритій спробі підняти авторитет професії, якою він пишається, Беренс підкреслює центральну роль омбудсмена в наданні допомоги співробітникам і студентам, не задоволеним своїм досвідом вищої освіти. Скарги, з якими вони мають справу, варіюються від рутини (наприклад, суперечки з приводу паркувальних квитків) до серйозних (в тому числі спори з приводу володіння персоналом, сидячі страйки й арешти). Беренс чудово використовує свої глибокі знання професії, щоб читач знав про серйозність і потенційну здатність змінювати життя подій, з якими стикаються омбудсмани у вищій освіті. Він визнає, що омбудсмани повинні бути доступні і давати поради, іноді «звичайним скаржникам», і бути готовими вирішувати складні і делікатні питання, включаючи питання психічного здоров'я і випадки сексуальних домагань. Дослідження Беренса показує, що серед практиків є однакостайна думка про те, що роблять омбудсмани вищої освіти. Багато омбудсменів виходять за рамки простого консультування, а деякі

пропонують консультації, посередництво або виконують представницькі функції в дисциплінарних радах. Велика кількість омбудсменів вищої освіти в дослідженні Беренса вважають себе не просто «вирішувачами скарг», а й «агентами змін». Дослідження академічного досвіду студентів 2017 року, опубліковане НЕРІ і Академією вищої освіти, показує, що роль омбудсменів вищої освіти може стати більш важливою в майбутньому, оскільки сприйняття студентами співвідношення ціни і якості освітньої послуги продовжує падати, а рівень добробуту студентів знижується. Написавши свій звіт, Беренс ефективно продемонстрував цінність і якість роботи омбудсменів вищої освіти, їхню роль, яка, без сумніву, стане ще більш важливою в нинішніх умовах «ринкового розвитку» [6].

Щодо порядку звернення до університетського омбудсмана, то в Сполучених Штатах Америки він може різнитися – від електронного до особистої зустрічі. Деякі омбудсмани ведуть особисті прийоми, інші віддають перевагу електронним зверненням, які певним чином можуть гарантувати анонімність заяви. Звернення можуть бути індивідуальними або колективними. Попри різні порядки і види, омбудсман зобов'язаний розглянути всі звернення, дати офіційну відповідь і вжити всіх необхідних заходів для вирішення порушених у них проблем.

Висновки

У підсумку зазначимо, що діяльність освітніх омбудсменів за кордоном має бага-

ту історію та вражаючий досвід. У багатьох країнах вони називаються «омбудсмени з питань освіти» – професіонали у галузі освіти, які мають великий досвід розв'язання конфліктів, посередництва та залучення сім'ї до освіти. Україна тільки починає розвиватись у цьому напрямі. Тому слід ретельно вивчати практику інших країн, щоб вивести діяльність освітнього омбудсмана на високий рівень і знизити кількість скарг учасників освітнього процесу про порушення їхніх прав.

Список використаних джерел:

1. Марцеляк О. Місця освітнього омбудсмана в механізмі захисту прав людини в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. Vol. 1, №5. P. 97-106.
2. Office of the Education Ombudsman in Washington State. URL: <https://www.digitalarchives.wa.gov/GovernorGregoire/oeo/default.asp>
3. Special Education Ombudsman. URL: <https://www.nj.gov/education/specialed/ombudsman/>
4. Деякі питання освітнього омбудсмана : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 р. № 491. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
5. Коваль Т.В. Омбудсман із прав студентів: вітчизняний та європейський досвід. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 26-31.
6. Behrens R. Being an Ombudsman in Higher Education. A Comparative Study. Vienna: European Network of Ombudsmen in Higher Education. 2017. 100 p. URL: <http://www.enoh.net/wp-content/uploads/2017/06/Being-anombudsman.pdf>

The article examines the foreign and domestic experience of the educational ombudsman. The author gives examples of actions of educational ombudsman in European countries and emphasizes the peculiarities of the practice of the United States of America. The list of prerequisites for the emergence of the Institute of Educational Ombudsman in Ukraine is given. The need for a detailed study of the mechanism of action of the educational ombudsman is emphasized. Provides a description of the responsibilities of the Special Education Ombudsman in the United States of America. The United States Educational Ombudsmen are professionals with extensive experience in conflict resolution, mediation and family involvement in education. The author, by means of comparative analysis, draws attention to the foreign practice of functioning of the Institute of Educational Ombudsman, the presence of various models of the Ombudsman. Currently, in many countries, the Ombudsman Institute has become an integral part of the mechanism of government. It serves as an additional remedy for other human rights mechanisms, fills legal loopholes and compensates for a number of shortcomings of judicial remedies. In comparison, in Ukraine, the educational ombudsman, who has recently appeared at the legislative level, has to consider complaints about violations of students' rights and humiliation of participants in the educational process. Establishing an educational ombudsman institute, which should ensure the rights of the individual to education, address violations of such rights and make appropriate decisions is a timely response to changes in the educational legislation of Ukraine and is a particularly urgent step. The author concluded that the activities of educational ombudsmen abroad have a rich history and impressive experience. In many countries, they are called "education ombudsmen" – education professionals who have extensive experience in conflict resolution. Ukraine is just beginning to develop in this direction. Therefore, the practice of other countries should be carefully scrutinized to bring the Ombudsman's activities to a high standard and reduce the number of complaints by participants in the educational process about their rights being violated.

Key words: ombudsman, educational ombudsman, specialized ombudsman, law, stakeholders, protection of the rights of participants in the educational process.