

РЕПЕДЕ Т. С.,

аспірантка

*(Навчально-науковий юридичний
інститут Приватного вищого
навчального закладу «Київський
міжнародний університет»)*

УДК 342.733

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.7>**ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ЗАГРОЗ ІНСТИТУТУ ОСВІТНЬОГО ОМБУДСМЕНА
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

У статті підкреслюється ключова роль неупередженості у роботі освітнього омбудсмена, наголошується на необхідності ретельного відбору кандидатів на основі професіоналізму, доброчесності та справедливості. У роботі пропонуються різні заходи, метою яких є зменшення ризиків, притаманних роботі омбудсмена. Вказано, що встановлення надійних механізмів звітності має вирішальне значення для захисту омбудсмена від неправомірного тиску. Об'єктивне інформування про висновки та рекомендації, захищене від цензури або змін, є вкрай важливим. Крім того, необхідно формувати механізми правового захисту команди омбудсмена від потенційного переслідування за їхні рішення або розслідування. Підкреслено, що завдяки формуванню комплексних навчальних програм підвищується здатність команди омбудсмена орієнтуватися в складних ситуаціях. Різноманітність її учасників забезпечує можливість сформувати універсальну схему щодо вирішення поставлених задач, а стандартизовані протоколи зменшують кількість помилок. Важливим кроком є визначення ключових показників ефективності розслідувань омбудсмена, де має враховуватись час вирішення проблеми та задоволеність зацікавлених сторін. Дотримання морально-етичних принципів у команді запобігає упередженості та конфлікту інтересів. Необхідне впровадження консультативної психологічної підтримки співробітників, які працюють з резонансними справами, що є важливими для запобігання професійному вигоранню. Визначено необхідність постійного моніторингу ризиків, які виникають в діяльності освітнього омбудсмена, що здійснюється через ретельний аналіз розглянутих кейсів, а також залучення зацікавлених сторін та зовнішніх експертів для всебічного об'єктивного оцінювання. Таким чином, інститут освітнього омбудсмена забезпечує справедливість, прозорість та підзвітність в освітньому середовищі. Вирішення проблем, пов'язаних з автономією, ресурсами, розвитком команди та моніторингом ризиків, є ключовим для підвищення ефективності та довіри до омбудсмена у захисті прав та інтересів усіх стейкхолдерів у сфері освіти.

Ключові слова: освітній омбудсмен, ризики, шляхи подолання, неупередженість, право, якість освіти, команда.

Repede T. S. Ways to overcome threats to the institution of the educational ombudsman in the field of human rights protection in Ukraine

The article emphasises the key role of impartiality in the work of an educational ombudsman, stressing the need for careful selection of candidates based on professionalism, integrity and fairness. The paper proposes various measures aimed at reducing the risks inherent in the work of the ombudsman. It is pointed out that the establishment of reliable reporting mechanisms is crucial to protect the ombudsman



from undue pressure. Objective reporting of findings and recommendations, protected from censorship or alteration, is essential. In addition, it is necessary to develop mechanisms for legal protection of the ombudsman team from potential prosecution for their decisions or investigations. It is emphasised that comprehensive training programmes enhance the ability of the ombudsman team to navigate complex situations. The diversity of its members provides an opportunity to form a universal scheme for solving the tasks, and standardised protocols reduce the number of mistakes. An important step is to define key performance indicators for ombudsman investigations, which should take into account the time taken to resolve a problem and stakeholder satisfaction. Adherence to moral and ethical principles within the team prevents bias and conflicts of interest. It is necessary to introduce counselling and psychological support for employees working on high-profile cases, which is important for preventing professional burnout. The need for continuous monitoring of risks arising in the activities of the educational ombudsman is identified, which is carried out through a thorough analysis of the cases under consideration, as well as the involvement of stakeholders and external experts for a comprehensive objective assessment. Thus, the institution of an educational ombudsman ensures fairness, transparency and accountability in the educational environment. Addressing issues related to autonomy, resources, team development, and risk monitoring is key to increasing the effectiveness and credibility of the ombudsman in protecting the rights and interests of all stakeholders in education.

Key words: *educational ombudsman, risks, ways to overcome, impartiality, law, quality of education, team.*

Вступ. Інститут освітнього омбудсмена в Україні, як і подібні органи в усьому світі, стикається з низкою загроз у своїй місії захисту прав людини у сфері освіти. Ці загрози можуть перешкоджати їхній ефективності та підірвати їхню здатність розглядати скарги. В час, коли навчання є наріжним каменем суспільного прогресу, потреба в надійній системі забезпечення справедливості, прозорості та підзвітності в закладах освіти різних рівнів акредитації набуває першочергового значення. Інститут освітнього омбудсмена є важливим механізмом для контролю за якістю освіти. Він виступає містком між студентами, викладачами, адміністрацією та іншими зацікавленими сторонами, пропонуючи платформу для вирішення конфліктів, захисту прав та підтримки цілісності навчального середовища. Безперечно актуальність і необхідність функціонування освітнього омбудсмена, яка підтверджується тривалою практикою її реалізації в США та європейських країнах, водночас має ряд загроз. Завданням, яке має поставати в науковому дискурсі, є пошук шляхів вирішення загроз інституту освітнього омбудсмена.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення шляхів усунення потенційних загроз роботі інституту освітнього омбудсмена.

Результати дослідження. Питання діяльності освітнього омбудсмена здобуло висвітлення в роботах вітчизняних науковців. Освітній омбудсмен як інституційна гарантія у сфері забезпечення прав людини на освіту аналізується в роботі І. Алмаші [1]. Автор розглядає специфіку діяльності омбудсмена, його завдання та повноваження, ним пропонується здійснювати корективи у вітчизняній практиці, відповідно до закордонних стандартів. Правовий статус освітнього омбудсмена в Україні досліджується в роботах Л. Рябовол [3, 4]. Аналіз функціонування інституту освітнього омбудсмена в Україні та США висвітлено в статті І. Чістякової та І. Кривдіної [5]. Автори визначають базисні характеристики, що стосуються роботи освітнього омбудсмена, проте не достатньо уваги приділено визначенню шляхів подолання ризиків, що виникають у зв'язку з його професійною діяльністю.

Інститут освітнього омбудсмена є практикою, що функціонує в українському просторі з 2019 року. Відносно коротка історія діяльності, порівняно з європейським досвідом існування інституту освітнього омбудсмена, потребує свого обґрунтування. Актуальним



завданням є не лише висвітлення тих ризиків, які виникають у ході професійної діяльності омбудсмена, що було розглянуто у попередній статті авторки [6], а й шляхів вирішення можливих загроз.

Нагадаємо, які ж саме принципи є сутнісними для роботи омбудсмена. Л. Рябовол визначає їх наступним чином: «До принципів діяльності освітнього омбудсмена віднесено: гуманізм; законність і конституційність; неперервність функціонування; субсидіарність; політичну нейтральність; об'єктивність у розгляді скарг про порушення прав у сфері освіти; транспарентність; партнерські відносини з «підконтрольними» суб'єктами; конфіденційність розслідувань» [3, с. 531]. Специфіка вищезгаданих характеристик дає підстави підкреслити, що діяльність омбудсмена відрізняється від інших правозахисних механізмів своєю гібридною природою. Адже він перебирає на себе характеристики як державного органу, так й інституту громадянського суспільства. Його важлива суспільна роль полягає в тому, що він виступає посередником між громадянами та урядом, зміцнюючи таким чином довіру громадськості до державних органів і сприяючи розвитку більш демократичної публічної сфери, формування інклюзивного життєвого простору.

Функціонування омбудсменів може здійснюватися не лише на державному рівні, а й на локальних. І. Чістякова та І. Кривдіна вказують на практику існування освітніх омбудсменів у ряді ЗВО, як України, так і США [5, с. 180]. Вона вбачається такою, що має позитивний характер, адже забезпечується розгляд інтересів здобувачів освіти конкретного закладу, що дозволяє приділити достатньо часу кожній справі. З іншого боку, можлива менша об'єктивність омбудсмена та лобювання інтересів однієї зі сторін конфлікту, внаслідок відсутності дистанціювання по відношенню до його співробітників.

Специфіка роботи омбудсмена може бути проілюстрована на прикладі звернень батьків щодо надання освітніх послуг їх дитині, що має особливі потреби, на неналежному рівні та без використання ресурсів, про які зазначено в індивідуальній освітній програмі (ІОП) дитини. Якщо зустрічі з адміністрацією школи не надали батькам очікуваного результату, то збираються документи, пов'язані з індивідуальною освітньою програмою дитини, підтвердження спілкуванням зі школою, виписки оцінок та інша важлива та змістовна інформація, яка подається до інституту освітнього омбудсмена. Останній проводить аналіз документації та ініціює обговорення з учасниками справи, прагнучі оцінити правомірність звинувачень. У випадку відсутності результатів розпочинається більш поглиблене розслідування, що включає перегляд програм підготовки здобувачів освіти, опитування персоналу. На основі цього омбудсмен може рекомендувати конкретні дії, як-от додаткове навчання для вчителів, надання додаткових ресурсів для задоволення потреб дитини. «Освітній омбудсмен вживає необхідних заходів для поновлення порушених прав людини на освіту та усунення порушень законодавства у сфері освіти органами державної влади, правоохоронними органами, до яких ним було надіслано звернення» [1, с. 65]. На основі прийнятого рішення буде здійснюватися контроль за його виконанням. Проте цей сценарій може наражатися на ряд невдач, що пов'язані з професійними ризиками.

Виходячи з потреби здійснювати професійну діяльність омбудсмена максимально продуктивно та ефективно, необхідно прорахувати шляхи подолання ризиків, які можуть виникнути. Одним з ключових проблемних моментів, які впливають на роботу омбудсмена, є загроза незалежності його оцінки у прийнятті рішень. Політичне втручання та відсутність автономії можуть поставити під загрозу незалежність офісе освітнього омбудсмену. Дієвим шляхом вирішення цього питання постає створення умов задля його автономності від адміністративного впливу, щоб сприятиме збереженню неупередженості при розгляді скарг. Цей чинник може бути врахований у випадку наявності чітких повноважень у омбудсмена. Його функції, обов'язки мають бути достатніми задля проведення розслідувань, посередництва та вирішення питань без стороннього втручання. «Відтак, основною для освітнього омбудсмена є правозахисна функція, яка інтегрує діяльність із безпосередньо захисту та відновлення порушеного права. Для її виконання держава наділяє цю посадову особу та його Службу необхідними повноваженнями» [4, с. 7]. Проте дотримання цьому принципу



можливе лише тоді, коли наявна структурна та фінансова відокремленість омбудсмена. Реалізація цього на практиці відбувається у випадку, коли офіс освітнього омбудсмена структурно відокремлений від установ, за якими він здійснює нагляд, що проявляється не стільки у фізичному дистанціюванні, а, насамперед, у наявності власного бюджету, персоналу та операційної автономії, що зменшує можливий зовнішній тиск. Це можливо через посилення правової бази де потрібно передбачити основні умови, серед яких забезпечення незалежності освітнього омбудсмена, призначати омбудсменів через прозори та неупереджені процеси, а також захищати їх від політичного тиску.

Наразі в умовах скорочення бюджетного державного фінансування, що притаманне для періоду російсько-української війни, доцільно використовувати можливості підтримки роботи інституту освітнього омбудсмена за рахунок грантових коштів, в тому числі наданих міжнародними організаціями, що так само опікуються рівнем освітніх послуг та займаються аналогічною діяльністю. Достатнє фінансування дозволяє здійснювати експертизу у той спосіб та таким чином, щоб це надавало високу результативність.

Не менш важливим показником, що дозволить уникнути певної упередженості освітнього омбудсмена, є його позапартійність, нейтральність та відсутність впливу на нього політичного чи інституційного. Задля цього необхідно здійснювати ретельний відбір кандидатів на посаду освітнього омбудсмена, критеріями якого будуть професіоналізм, чесність та справедливість. В Україні на даний момент був лише один освітній омбудсмен – Горбачов Сергій Іванович, що з 2019 року до сьогодні (станом на початок 2024 року) займає цю посаду, тому даних недостатньо задля здійснення компаративного аналізу відповідності освітнього омбудсмена вищезгаданим чеснотам.

Шляхом запобігання ймовірного тиску на омбудсмена є впровадження механізмів звітності, які дозволять повідомляти про отримані висновки та запропоновані рекомендації відповідним органам влади або громадськості без цензури чи змін, забезпечуючи прозорість та підзвітність. Така можливість є вкрай необхідною, зважаючи на те, що омбудсмен повинен мати певні правові гарантії щодо власного захисту та безпеки його співробітників від будь-яких форм помсти чи іншого впливу в результаті прийнятих ним рішень або проведених розслідувань.

Формою, яка надаватиме принцип прозорості щодо рішень освітнього омбудсмена, є щорічне звітування, в тому числі надання статистичних даних через відкриті канали. На сайті освітнього омбудсмена України наразі розміщено лише першу щорічну доповідь за 2020 рік [2], яку було опубліковано у липні 2021 року. Такий формалізований підхід потребує доопрацювання та створення більш гнучкого та менш бюрократизованого формату. Адже текст на 120 сторінок здебільшого нагадує навчально-методичний посібник, аніж форму звітування.

Окрім наявності фінансових ресурсів, вкрай необхідними є також людські та технологічні ресурси, адже їх брак може перешкоджати ефективному розгляду скарг омбудсменом. Розвиток людського ресурсу як одного з найбільш цінних складників сучасного креативного капіталу є важливою частиною соціального зростання. Дану задачу також доцільно вирішувати комплексно через впровадження навчальних програм для співробітників, в результаті яких вони мають опанувати методи вирішення конфліктів, медіації у складних ситуаціях, а також вивчити відповідну правову базу. Завдяки перманентному розвитку виникає можливість співробітникам ефективно орієнтуватися в складних ситуаціях. Розробляти кампанії з підвищення обізнаності громадськості, взаємодіяти зі ЗМІ, співпрацювати зі школами та університетами з метою популяризації функцій освітнього омбудсмена.

Задля створення ефективної команди освітнього омбудсмена доцільно утворювати групу фахівців, що мають різноманітні компетенції та професійну спрямованість у галузі юриспруденції, педагогіки, психології, культурології. Таке розмаїття дозволить забезпечити всебічний універсальний підхід до вирішення різних питань, що можуть виникнути. Для уникнення розходжень та недостатньо чіткої організації роботи команди омбудсмена потрібно використовувати встановлені протоколи та затверджені інструкції для роботи



зі скаргами, проведення розслідувань та вирішення конфліктних ситуацій. Завдяки використанню стандартизованих процедур буде зменшуватися ймовірність помилок. Потрібно також визначити ті показники, що будуть свідчити про ефективність роботи омбудсмена та його команди. Критеріями можуть бути й час вирішення справ, й дослідження задоволеності зацікавлених сторін, рівень дотримання правових мандатів та прозорість у прийнятті рішень. Як і у випадку з омбудсменом, члени його робочої команди мають послуговуватись у своїй діяльності морально-етичними принципами, які унеможливають появу упередженості, порушення конфіденційності чи виникнення конфлікту інтересів.

Внаслідок того, що до юрисдикції освітнього омбудсмена, як правило, потрапляють справи, які мають суперечливий характер, що можуть викликати психологічний стрес, потрібно надавати консультативну підтримку співробітникам, які працюють з найбільш резонансними з них. Проведення різноманітних форм моніторингу психологічного стану співробітників може запобігти професійному вигоранню та забезпечити стабільну якість їхньої роботи.

Доцільним кроком вбачається впровадження моніторингу можливих загроз діяльності освітнього омбудсмена, який здійснюється через систематичний аналіз. Необхідно звертати увагу на характер загроз, визначити їх серйозність, частоту виникнення та потенційні наслідки. Взаємодія із зацікавленими сторонами, які звертаються до освітнього омбудсмена, а саме – стейкхолдери, заклади освіти, державні органи – може виявити інші проблемні питання, що можуть впливати на роботу. «З питань, що належать до його компетенції, освітній омбудсмен взаємодіє з МОН, іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, закладами освіти всіх рівнів незалежно від форми власності і підпорядкування, органами управління освітою, правоохоронними органами» [3, с. 525]. На основі отриманих даних потрібно зафіксувати яким чином підвищити загальну ефективність та мінімізувати ризики. Аби об'єктивувати процес можна залучати для оцінки зовнішніх експертів, що допомагатимуть виявити ті аспекти, що не були досі охоплені.

Зменшення ймовірності ризиків можливе за умови адаптивності омбудсмена до змін, які відбуваються у освітньому процесі та інновацій, що стосуються його реалізації. Лише завдяки гнучкому підходу, при якому поєднуються традиційний та інноваційний принципи можливе оптимальне та ефективне виконання професійних функцій. Впроваджуючи ці та інші заходи, інститут освітнього омбудсмена може мінімізувати появу проблемних ситуацій та продовжувати слугувати цінним ресурсом для забезпечення справедливості в системі освіти.

Висновки. В статті визначено, що неупередженість освітнього омбудсмена відіграє ключову роль у формуванні до нього довіри у суспільстві, тому потрібний ретельний відбір кандидатів. Пропонується ряд заходів, які можуть виступати шляхами запобігання ризикам, які наявні у роботі освітнього омбудсмена.

Щоб захистити освітнього омбудсмена від неправомірного тиску, важливо створити надійні механізми звітності, які дозволять передавати висновки та рекомендації відповідним органам влади або громадськості, захищаючи їх від цензури або непрогнозованих змін.

Людські та технологічні ресурси є однаково важливими. Недостатність ресурсів може перешкоджати ефективному розгляду скарг. Розвиток людських ресурсів за допомогою комплексних навчальних програм дозволяє команді освітнього омбудсмена вміло орієнтуватися в складних ситуаціях. Різноманітність команди омбудсмена забезпечує всебічний підхід до вирішення питань. Чіткі протоколи та інструкції стандартизують процедури, зменшуючи кількість помилок та забезпечуючи послідовність у їх розв'язанні. Визначення ключових показників ефективності, таких як час вирішення проблеми, задоволеність зацікавлених сторін, дотримання правових мандатів і прозорість прийняття рішень, має вирішальне значення. Дотримання морально-етичних принципів команди освітнього омбудсмена запобігає появі упередженості, порушенню конфіденційності та конфлікту інтересів. Впровадження систематичного моніторингу загроз є також важливим і передбачає ретельний аналіз, взаємодію із зацікавленими сторонами та залучення зовнішніх експертів для більш комплексної оцінки дій омбудсмена.



Отже, інститут освітнього омбудсмена є гарантом для забезпечення справедливості, прозорості та підзвітності в освітньому середовищі. Подолання викликів, пов'язаних з автономією, ресурсами, розвитком команди та моніторингом ризиків, є вкрай важливим для зміцнення ефективності та довіри до омбудсмена у захисті прав та інтересів усіх зацікавлених сторін в освітньому середовищі.

Список використаних джерел:

1. Алмаші І.М. Освітній омбудсмен як інституційна гарантія у сфері забезпечення прав людини на освіту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, Серія «Право», 2019. Випуск 58. Том 1. С. 61–66.
2. Дотримання прав в освіті – 2020. Перша щорічна доповідь освітнього омбудсмена – Київ: Служба освітнього омбудсмена, 2021. 120 с. URL: <https://eo.gov.ua/dopovid-osvitnoho-ombudsmena-dotrymannia-prav-v-osviti-2020/> (дата звернення: 27.12.2023).
3. Рябовол Л. Т. Правовий статус освітнього омбудсмена в Україні. *Modern achievements of EU countries and Ukraine in the area of law: Collective monograph*. Riga: Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2020. Р. 2. С. 517–533. <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-63-1.29>
4. Рябовол Л.Т. Основи правового статусу освітнього омбудсмена в Україні. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. Серія «Право». 2019. Вип. 7. С. 4–8. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.1>.
5. Чістякова І. М., Кривдіна І. Б. Інститут освітнього омбудсмена в Україні та США. *Інтелекція і влада*. Серія: *Історія*, 2018. Вип. 39. С. 173–181.
6. Repede T.S. THREATS TO THE INSTITUTION OF THE EDUCATIONAL OMBUDSMAN IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS PROTECTION IN UKRAINE. *Actual problems of native jurisprudence*. 2023. № 3. С. 10–15. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221496>

