

ОСВІТНІЙ ОМБУДСМЕН У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

EDUCATIONAL OMBUDSMAN IN CIVIL JUDICIARY

Дяченко С.В., к.ю.н.,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної служби України

Яворська О.М., здобувач
другого (магістерського) рівня вищої освіти
Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної служби України

Освітній омбудсмен в Україні є малодослідженою темою. Мета статті – визначити поняття «правовий статус освітнього омбудсмена», встановити місце і роль освітнього омбудсмена у структурі суспільства й держави в Україні, його принципи діяльності та функціональне призначення, а також проаналізувати судову практику з питань звернення освітнього омбудсмена.

Отже, «правовий статус освітнього омбудсмена» визначено через такі складові частини, як: 1) сукупність норм права, якими окреслено місце і роль цього інституту у державному механізмі; 2) засіб визначення сутнісних ознак цього інституту шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. За результатами аналізу законодавства про освітнього омбудсмена з'ясовано, що він є складовою частиною системи освіти та принципово відрізняється від інших її складників за своєю організацією та функціональним призначенням. Враховуючи, що до кандидатури на посаду освітнього омбудсмена передбачено спеціальні вимоги, припущено, що держава високо оцінює роль цієї посадової особи у забезпеченні прав у сфері освіти. Водночас законодавство не дає чіткого розуміння щодо місця освітнього омбудсмена та його служби у системі виконавчої влади. Виявлено принципи діяльності освітнього омбудсмена: гуманізм; конституційність і законність; неперервність функціонування; субсидіарний характер (додатковий засіб у правозахисному механізмі); політичну нейтральність; об'єктивність у розгляді скарг про порушення прав у сфері освіти; державно-громадський характер діяльності; відкритість; конфіденційність розслідувань. Акцентовано, що основною для освітнього омбудсмена є правозахисна функція, на виконання якої він наділений певними повноваженнями – як безпосередніми засобами впливу на «підконтрольних» йому суб'єктів, так і опосередкованими можливостями сприяти покращенню стану прав у сфері освіти. Встановлено, що освітній омбудсмен здійснює також інформаційно-аналітичну, консультативну, правопросвітницьку діяльність.

Ключові слова: інститут омбудсмена, правовий статус освітнього омбудсмена, повноваження освітнього омбудсмена у судовому процесі, права у сфері освіти.

Educational Ombudsman in Ukraine is a poorly researched problem. This determines the theme and purpose of this article, as well as to define the concept of "legal status of the educational ombudsman", to establish the place and role of the educational ombudsman in the structure of society and the state in Ukraine, its principles and functional purpose, and to analyze case law educational ombudsman. As a result of the analysis of the legislation on the educational ombudsman, it was found out that it is a constituent and a factor of the educational system, in that it is fundamentally different from its other constituents in its organization and function. It is specific in comparison to other ombudsmen, since it operates from the executive branch in the area of its implementation. Given that special requirements are imposed on the candidature for the position of educational ombudsman, it is assumed that the state highly appreciates the role of this official in securing educational rights. At the same time, the legislation does not give a clear understanding of the place of the educational ombudsman and his Office in the executive branch. The principles of activity of educational ombudsmen are revealed: humanism; constitutionality and legality; continuity of functioning; subsidiary (an additional remedy in the human rights mechanism); political neutrality; objectivity in the handling of complaints about violations of educational rights; state-public nature of activity; openness / transparency; nonantagonistic attitude towards "controlled" subjects; confidentiality of investigations. It is emphasized that the basic role of the educational ombudsman is the human rights function, which he is given with certain powers – both direct means of influencing the "subjects" controlled by him, as well as indirect opportunities to promote the improvement of the rights in the field of education. It is established that the educational ombudsman also carries out information-analytical, consultative and law enforcement activities.

Key words: institution of the ombudsman, legal status of the educational ombudsman, powers of the educational ombudsman in court proceedings, law in the field of education.

Інститут омбудсмена сьогодні існує в більше ніж 140 країнах світу. Вперше він з'явився у Швеції у 1809 р. У різних країнах ця посада має неоднакові назви. До прикладу: комісар у справах адміністрації – у Великій Британії, Кіпрі; народний захисник – в Іспанії, Грузії, Колумбії; посередник – у Франції; державний правозахисник – у Чехії, Словенії, Македонії; парламентський адвокат – у Молдові; адвокат народу – в Албанії, Румунії; контролер – у Литві; канцлер юстиції – в Естонії; представник із прав громадян – у Польщі; уповноважений із прав людини – в Україні, Російській Федерації, Казахстані, Ісландії, Таїланді. Незважаючи на різні назви посади омбудсмена, природа його функцій залишається незмінною: захист прав громадян [1, с. 166].

До того ж інститут омбудсмена у багатьох країнах став невід'ємною частиною механізму державної влади. Він став повноваженням наявних форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина. Омбудсмен виступає як додатковий, не альтернативний

засіб захисту прав людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини та компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського, президентського та іншого контролю за адміністративними органами [2, с. 98].

З огляду на актуальність проблеми захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні, зокрема, виник новий інститут освітнього омбудсмена. Відповідно до Положення про освітнього омбудсмена «освітній омбудсмен є посадовою особою, на яку Кабінетом Міністрів України покладається виконання завдань із захисту прав у сфері освіти. Освітній омбудсмен 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. Освітнім омбудсменом може бути особа, котра є громадянином України, проживає в Україні останні п'ять років, має вищу освіту, досвід роботи у сфері освіти або науки не менше п'яти років, вільно володіє державною мовою» [3].

Правовий статус освітнього омбудсмена можна розглядати у двох аспектах: 1) як сукупність норм права, якими визначено місце і роль цього інституту у державному механізмі; 2) як засіб визначення сутнісних ознак (мети, завдання, принципів діяльності, порядку призначення та звільнення з посади, організаційної структури, функцій і повноважень, порядку взаємодії з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, міжнародними організаціями, які діють у сфері захисту прав людини загалом і права на освіту зокрема, відповідальності за порушення законодавства й невиконання посадових обов'язків) цього інституту шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. Водночас, якщо говорити про участь освітнього омбудсмена в цивільному процесі, то його правовий статус включає ще й цивільні процесуальні права й обов'язки, які є категоріями, що достатньо широко досліджені у процесуальній літературі [4, с. 309].

Нормативно-правове підґрунтя функціонування освітнього омбудсмена закладено в Конституції України, згідно зі ст. 53 якої «кожен має право на освіту» [5], у Законі України «Про освіту», в якому основи правового статусу освітнього омбудсмена визначено у ст. 73 «Інститут освітнього омбудсмена» [6], а законодавчі приписи деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів України «Положення про освітнього омбудсмена» [3].

Водночас слід зазначити, що в Україні інститут освітнього омбудсмена освіти не вивчений у повному обсязі. Для забезпечення роботи цього інституту необхідно детально вивчити практику країн, які активно рухаються в цьому напрямі. Загалом відомі багато моделей омбудсмена: парламентські (представницькі), виконавчі та квазіомбудсмени, одноособові та колегіальні омбудсменівські 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, вишівських (студентських) та учнівських омбудсменів тощо [7, с. 135].

Якщо розглядати практику функціонування освітніх омбудсменів у Сполучених Штатах, то тут інститут омбудсмена з освіти існує вже багато років. Крім студентських, існують омбудсмени у справах учнів. Функції, компетенція та повноваження омбудсменів Сполучених Штатів Америки у справах учнів нагадують функції, повноваження та компетенцію студентських омбудсменів [2, с. 100]. Омбудсмени з питань освіти у 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 розмові між батьками та шкільними посадовцями, а також керувати всіма сторонами щодо вирішення проблеми якнайкраще для студента. Отож, для нашої країни це приклад величезного досвіду, усталеної практики, яку необхідно впровадити в Україні.

З огляду на мінімальний досвід роботи освітнього омбудсмена в Україні слід звернутися до європейської практики. На думку Роба Беренса, діяльність студентського омбудсмена можна описати як «цікаву суміш повсякденного та серйозного», тому що, з одного боку, це знайома для нього робота, пов'язана із забезпечення вимог навчального процесу, з іншого – це діяльність із розв'язання серйозних проблем в університетському середовищі, таких як дискримінація, насильство, необ'єктивна оцінка знань студентів, плагіат у наукових дослідженнях тощо [7, с. 136]. Варто наголосити, що до

повноважень освітнього омбудсмена належить захист усіх учасників освітнього процесу, в т. ч. і викладачів, адже дуже часто виступи, промови, лекції, наукові праці викладачів вишів є об'єктом плагіату чи іншого недобросовісного використання. Окрім цього, науково-педагогічні працівники вищих навчальних закладів стикаються не лише із неправомірним використанням їхніх творів іншими особами, а й із порушенням їхніх авторських прав самим навчальним закладом, у якому вони здійснюють свою освітню діяльність [8, с. 122].

Крім цього, яскравим прикладом цікавої, серйозної та водночас дуже відповідальної роботи освітнього омбудсмена є судова практика, яка безпосередньо стосується участі омбудсмена в цивільному процесі. Цивільний процес – це врегульований нормами цивільного процесуального права порядок розгляду і вирішення юридичних справ судами загальної юрисдикції, що визначається системою взаємопов'язаних цивільних процесуальних прав і обов'язків, а також цивільних процесуальних дій, які реалізуються їх суб'єктами – судом і учасниками процесу [9, с. 14]. Так, у справі № 766/8422/20, за зверненням Особи_1 до Комунального закладу «Херсонський фаховий спортивний коледж» Херсонської обласної ради про стягнення заборгованості із заробітної плати позивач зверталася до освітнього омбудсмена з метою захисту своїх прав у сфері освіти як працівника за сумісництвом (не на основному місці роботи). На онлайн-звернення Особи_1 № 20-0433 щодо відмови у виплаті заробітної плати Освітній омбудсмен повідомив позивача, що під час карантину працівники закладів освіти, в т. ч. ті, котрі працюють за сумісництвом, продовжують виконувати свою роботу дистанційно і, відповідно, отримувати за неї зарплату. Тож Херсонський районний суд частково задовольнив вимоги позивача (Особи_1), а саме: стягнути з Комунального закладу «Херсонський фаховий спортивний коледж» Херсонської обласної ради на користь позивача заборгованість по заробітній платі за період з 01 квітня 2020 р. по 01 червня 2020 р. в сумі 12 408 грн 00 коп., а також стягнути з Комунального закладу «Херсонський фаховий спортивний коледж» Херсонської обласної 2000 грн 00 коп. в рахунок відшкодування моральної шкоди [10]. Освітній омбудсмен може залучатися до судового розгляду як третя особа, але тільки за рішенням суду. Наприклад, у справі № 562/3381/19 позивач Особа_4 звернувся до суду з позовом, у якому просить суд визнати протиправними дії директора Здолбунівської загальноосвітньої школи І–ІІІ ступенів № 5 Здолбунівської районної ради, Рудик Жанны Миколаївни, щодо втручання у роботу Комісії зі службового розслідування, створеної згідно з наказом від 22 жовтня 2018 р. № 144 та відібрання 25 жовтня 2018 р. на своє ім'я пояснень від неповнолітніх дітей, учнів 8 класу Здолбунівської загальноосвітньої школи І–ІІІ ступенів № 5. Позивачем у справі подано заяву про зміну позовних вимог, у якій він просить суд залучити як співвідповідача Здолбунівську загальноосвітню школу І–ІІІ ступенів № 5 Здолбунівської районної ради Рівненської області та як третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору на стороні позивача, Службу освітнього омбудсмена та Службу у справах захисту дітей Здолбунівської районної державної адміністрації, оскільки рішення у справі може вплинути на їхні права й обов'язки. Перевіривши матеріали справи, суд вважає, що рішення в цій справі жодним чином не впливатиме на права й обов'язки Служби освітнього омбудсмена та Служби у справах захисту дітей Здолбунівської районної державної адміністрації, а тому відсутні підстави для залучення їх як третіх осіб, котрі не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору [11]. Варто наголосити, що у заявах сторін про залучення третіх осіб до розгляду справи на стороні позивача чи відповідача зазначається, на яких підставах третіх осіб потрібно залучити до участі у справі. Супутніми правозастосовними

орієнтирами постають принципи верховенства права, юридичної визначеності згідно зі ст. 3, ч. 1 ст. 8 Конституції України [5]; пп. 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 [12]; рішеннями Європейського суду з прав людини у справах *Bellet v. France*», «*L. та V. проти Австрії*», «*S.L. проти Австрії*», «*Брумареску проти Румунії*» (§ 61), «*Голдер проти Сполученого Королівства*», «*Мушта проти України*», «*Пономарьов проти України*» (§ 47, 52), «*Функе проти Франції*». Залучення освітнього омбудсмена як третьої особи сприяє ефективності та результативності етапу доказування, а також забезпечує всебічний розгляд справи.

Освітній омбудсмен також може виступати співвідповідачем у конкретній справі, якщо для цього є підстави. Так, у справі № 216/2784/20 суддя Інгупецького районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області, розглянувши позовну заяву ОСОБА_1 до Держави Україна в особах: Центрально-Міського районного суду міста Кривого Рогу, Дніпровського апеляційного суду, Президента України, Омбудсмена України, Генерального прокурора України про визнання дій Держави Україна протиправними, такими, що не відповідають вимогам ст. 6 Європейської Конвенції, визнання дій обмеження права доступу до правосуддя, стягнення матеріальних і моральних збитків, відшкодування моральної шкоди, звернення до Верховного Суду України стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо невиконання Державою Україна взятого на себе зобов'язання при приєднанні до Європейської Конвенції з прав людини. У цьому разі суддя відмовив у відкритті провадження у справі, пославшись на п. 1 ч. 1 ст. 186 ЦПК [13]. Українці суддя відмовляє у відкритті провадження у справі, якщо заява не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства: «спір, що не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства» слід тлумачити як поняття, яке стосується спорів, що не підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, а також спорів, які взагалі не підлягають судовому розгляду [14].

Не можна не згадати про досить розповсюджене негативне явище, що трапляється серед дітей різного віку,

а також студентів – булінг. За даними соціальних досліджень, 40% українських підлітків потерпають від насильства у школах. Це поняття за Кодексом України про адміністративні правопорушення трактується як цькування, тобто діяння учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у т. ч. із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи або такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого може бути заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого [15]. Вищезгаданим кодексом ці дії караються штрафом і громадськими роботами. За Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» навчальні заклади зобов'язані викладати у відкритий доступ правила поведінки та інструкції щодо протидії знущань і подання скарг на випадки булінгу. Щодо повноважень освітнього омбудсмена, то він має право отримувати та перевіряти інформацію, статистику за заявами про випадки булінгу та відповідну реакцію з боку навчальних закладів [16].

Отже, було з'ясовано правовий статус освітнього омбудсмена – сукупність норм права, якими окреслено місце і роль цього інституту у державному механізмі; місце визначення сутнісних ознак цього інституту шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. Законодавством щодо освітнього омбудсмена встановлено, що освітній омбудсмен є складовим чинником державного контролю в системі освіти. Основною для освітнього омбудсмена є правозахисна функція, на виконання якої він наділений певними повноваженнями – як безпосередніми засобами впливу на «підконтрольних» йому суб'єктів, так і опосередкованими можливостями сприяти покращенню стану прав у сфері освіти. На завершення варто додати, що освітній омбудсмен відіграє важливу роль у розгляді цивільних справ у сфері освіти, зокрема він може виступати як позивач, відповідач і третя особа, якщо суд дійде висновку, що є така необхідність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цал-Цалко Ю.Ю. Деякі питання щодо інституту омбудсмена в цивільному процесі. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). Ч. 2. Кн. 2. С. 166–170.
2. Марцеляк О. Місце освітнього омбудсмена в механізмі захисту прав людини в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. Vol. 1. № 5. Р. 97–106.
3. Положення про освітнього омбудсмена : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 р. № 491.
4. Новицький А.М. Суб'єкти приватноправових відносин : монографія. Ірпінь, 2019. 360 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (із змінами).
6. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380 (із змінами).
7. Грезіна О. Зарубіжний досвід упровадження інституту освітнього омбудсмена: компаративний аналіз: матеріали конференції «Підприємництво, господарство і право». *Теорія держави і права*. 2019. № 8. С. 134–137.
8. Дяченко С.В., Таранюк Т.О. Авторські права науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти: судовий захист. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 122–125.
9. Дяченко С.В., Рябченко Ю.Ю., Самілик Л.О. Цивільний процес України: практикум. Ірпінь, 2020. 316 с.
10. Рішення Херсонський міський суд Херсонської області від 7 вересня 2020 р. по справі № 766/8422/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91393828>.
11. Ухвала Здобунівського районного суду Рівненської області від 12 березня 2020 р. по справі № 562/3381/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88147730>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>.
13. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492 (із змінами).
14. Ухвала Інгупецького районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 06 листопада 2020 р. № 216/2784/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92678689>.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами).
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) : Закон України від 18 грудня 2018 р. № 2657-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 5. Ст. 33.
17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
18. Каталог корпоративної колекції перекладів нормативно-правових актів зарубіжних країн (за бібліотечно-бібліографічним класифікатором). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/1.htm>.
19. Електронна бібліотека юридичної літератури «Правознавець». URL: www.pravoznavec.com.ua.
20. Урядовий портал. URL: www.kmu.gov.ua/.