

УДК 342.97

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.25>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УНІВЕРСИТЕТІВ

Манюк Галина Василівна,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права юридичного факультету
(Західноукраїнський національний
університет, м. Тернопіль, Україна)

Статтю присвячено дослідженню процесу європейської інтеграції в поєднанні з глобалізаційними тенденціями зумовлюють трансформацію національної вищої освіти, а отже, системи та статусу університетів як центрального її елемента. Очевидно, що відповідні зміни мають відбуватися на основі врахування наявного світового та вітчизняного досвіду організації та функціонування університетів.

Метою статті є розробка комплексу базових категорій, визначень і термінів у сфері міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності університетів, підготовка рекомендацій щодо пріоритетних напрямів його подальшого удосконалення, що в сукупності спрямоване на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Автор доходить висновку, для імплементації міжнародного досвіду у сфері адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності необхідно: забезпечення світового рівня наукових досліджень у сфері фундаментальних та пошукових робіт, відповідного рівня досліджень у країнах із лідируючою економікою, високого ступеня міжнародної співпраці в інтересах формування сучасної технологічної бази економіки країни; концентрації кадрових і матеріальних ресурсів на пріоритетні напрямки, забезпечення створення науково-технологічного доробку, затребуваного секторами економіки; входження України в коло країн – лідерів по патентній активності; забезпечення підтримки та розвитку національних дослідницьких центрів як базових елементів інноваційної системи країни; забезпечення ефективної інтеграції наукової, освітньої та інноваційної діяльності; реалізації програм фундаментальних наукових досліджень світового рівня у провідних університетах, наукових установах державних академій наук і державних наукових центрах; забезпечення ефективної інтеграції української науково-технологічного комплексу в глобальну інноваційну систему, підтвердження статусу України як світової наукової держави – нашій країні потрібно провести колосальну роботу з використання міжнародно-правових актів для ефективного правового регулювання сфери освіти.

Ключові слова: міжнародні стандарти, національна політика, освіта, закони та правила, справедливість практика.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF UNIVERSITY ACTIVITIES

Manyuk Halyna Vasylivna,
Postgraduate Student at the Department
of Constitutional, Administrative
and Financial Law of the Faculty of Law
(Western Ukrainian National University,
Ternopil, Ukraine)

The article is devoted to the study of the process of European integration in combination with globalization trends that determine the transformation of national higher education, and thus – the system and status of universities as its central element. It is obvious that the relevant changes should take place on the basis of existing world and domestic experience in the organization and functioning of universities.

The purpose of this article is to develop a set of basic categories, definitions and terms in the field of international experience of administrative and legal regulation of universities, preparation of recommendations on priority areas for further improvement, which together aim to improve the formation and implementation of state policy in education.

The author concludes that the implementation of international experience in the field of administrative and legal regulation of educational activities requires: ensuring a world level of research in the field of basic and exploratory work, the appropriate level of research in leading economies, a high degree of international cooperation. the country's economy; concentration of human and material resources on priority areas, ensuring the creation of scientific and technological achievements required by sectors of the economy; Ukraine's entry into the circle of countries – leaders in patent activity; providing support and development of national research centers as basic elements of the country's innovation system; ensuring effective integration of scientific, educational and innovative activities; implementation of world-class basic research programs in leading universities, research institutions of state academies of sciences and state research centers; ensuring effective integration of the Ukrainian scientific and technological complex into the global innovation system, confirmation of the status of Ukraine as a world scientific power – our country needs to carry out enormous work on the use of international legal acts for effective legal regulation of education.

Key words: international standards, national policy, education, laws and regulations, fair practice.

Постановка проблеми. Нині відбувається інтенсивний процес узгодження положень національних адміністративно-правових норм із вимогами відповідних норм міжнародного права, про що свідчить прийняття нового базового закону про вищу освіту, ряд інших нормативних правових актів.

Наприклад, ст. 74 Закону України Про вищу освіту передбачає, що з метою координації українських законів та інших нормативно-правових актів у галузі вищої освіти та реалізації найважливіших положень міжнародних документів держава підтвердила пріоритет міжнародних договорів України, які є обов'язковими для виконання та ратифіковані Верховною Радою України.

З метою розвитку міжнародної співпраці у галузі вищої освіти та інтеграції системи вищої освіти у світовий освітній простір держава сприяє: 1) впровадженню механізму забезпечення якості вищої освіти для встановлення необхідної взаємної довіри та уніфікації системи оцінювання якості вищої освіти в Україні та Європейському просторі

вищої освіти; 2) адаптації положень Національної рамки кваліфікацій з положеннями рамки кваліфікацій Європейського простору вищої освіти для створення умов для академічної та професійної мобільності а також навчання протягом усього життя; 3) співпраці з Європейською мережею національних центрів інформації щодо академічної мобільності та визнання; 4) впровадження на міжнародному освітньому ринку результатів наукових, технічних, технологічних досліджень закладів вищої освіти, можливості продажу їхніх патентів та ліцензій; 5) залученню коштів міжнародних установ, фондів, громадських організацій тощо для реалізації наукових, освітніх та інших програм у вищих навчальних закладах [1].

Розвиток наукових і культурних обмінів, академічна мобільність і інтенсифікація обмінів студентами, а також інші причини, що сприяють розширенню міжнародного співробітництва у сфері освіти, зумовлюють невідворотність міжнародно-правової регламентації освітніх відносин.

Метою статті є розробка комплексу базових категорій, визначень та термінів у сфері міжнародного досвіду адміністративно – правового регулювання діяльності університетів, підготовка рекомендацій щодо пріоритетних напрямів його подальшого удосконалення, що в сукупності спрямоване на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дотепер вже сформувався значний обсяг міжнародно-правових актів у сфері вищої освіти. Так, ми можемо спиратися на міжнародно-правові документи з питань освіти: документи ООН, документи Юнеско, документи МОП, документи Ради Європи, документи з розвитку європейської інтеграції в освіті, інші джерела міжнародного права. До них, зокрема належать:

Документи ООН: Загальна декларація прав людини (Нью-Йорк 10 грудня 1948 року), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (Нью-Йорк, 19 грудня 1966 року), Декларація прав дитини (Нью-Йорк, 20 листопада 1959 року), Декларація про право на розвиток (Нью-Йорк, 4 грудня 1986 року), Конвенція про права дитини (Нью-Йорк, 20 листопада 1989 року), Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (Нью-Йорк, 30 вересня 1990 року), Декларація Про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту і благопоучія дітей, особливо при передачі дітей на виховання і їх усиновлення на національному і міжнародному рівні (Нью-Йорк, 3 грудня 1986 року);

Документи Юнеско: Статут Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (Лондон, 16 листопада 1945 року), Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи (Париж, 9 жовтня 1998 року) Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (Париж 14 грудня 1960 року), рекомендації МОП / ЮНЕСКО про становище вчителів (Париж, 5 жовтня 1966 року);

Документи МОП: Конвенція № 142 про професійну орієнтацію та професійну підготовку в сфері розвитку людських ресурсів (Женева 23 червня 1975 року), Рекомендація № 148 про оплачувані учбові відпустки (Женева 24 червня 1974 року), Резолюція про зайнятість молоді (Женева 16 червня 1998 року), Рекомендація № 150 про професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів (Женева, 23 червня 1975 року);

Документи Ради Європи: Європейська Конвенція про еквівалентності університетських періодів навчання (Париж 15 грудня 1956 року), Європейська Конвенція про еквівалентність дипломів, які надають допуск до університетів (ETS № 15) (Париж, 11 грудня 1953 року), Європейська Конвенція про академічне визнання університетських кваліфікацій (Париж 14 грудня 1959 року), Європейська Угода про продовження виплати стипендій учням, які навчаються за кордоном (Париж 12 грудня 1969 року);

Документи з розвитку європейської інтеграції в освіті: Лісабонська конвенція про визнання і доповнюють її документи (Лісабон, 11 квітня 1997 року), Документи, впливають на формування Європейського простору вищої освіти: Комюніке Конференції Європейських міністрів освіти (Берген, 19-20 Мая 2005), Документи Європейського Союзу, що впливають на формування Болонського процесу: Резолюція ради від 13 липня 2001 року про ролі освіти і навчання в політиці зайнятості (2001 / С 204/01), Рекомендації Європейського парламент і Європейської Ради від 10 липня 2001 р. (2001/613 / ЄС), що стосуються виїзду за кордон студентів, осіб, спрямованих на стажування, волонтерів, викладачів і вихователів;

Інші документи міжнародного права: Конвенція про співпрацю в області культури, освіти, науки, інформації в Черноморському регіоні (Стамбул 6 березня 1993 року), Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (Гаага, 5 жовтня 1961 року).

Важливим міжнародним актом сфери освіти є Загальна хартія університетів, підписана 29 європейськими державами в 1999 році в Болоньї (Італія) – Magna Charta Universitatum. З неї почався Болонський процес – рух, мета якого полягає в гармонізації систем освіти (насамперед вищої) країн Європи. У 2005 Станіслав Ніколаєнко – міністр освіти України в Бергені від імені України підписав Болонську декларацію, тим самим зобов'язавшись до 2010 року втілити в життя основні принципи Болонського процесу.

Однак до прийняття нового закону Про вищу освіту проблемою залишався той факт, що найважливіші напрямки державної політики Україні у сфері освіти – участь у міжнародних інтеграційних процесах, входження в Болонський процес і створення європейського простору вищої освіти – не згадували в діючому законодавстві про освіту [2, с. 62–66].

Міжнародно-правові акти містять істотні принципи і норми, безпосередньо, що впливають на регулювання діяльності університетів.

Так, в Саламанській Декларації Асоціації європейських університетів (Саламанка, Іспанія, 29–30 березня 2001 року) сказано, що вільна мобільність студентів, викладачів і випускників є необхідною умовою існування зони європейської вищої освіти. Європейські університети планують розвивати велику мобільність (як по «горизонталі», так і по «вертикалі») проте не розглядають віртуальну мобільність як заміну фізичної. Вони вважають за доцільне використовувати існуючі інструменти визнання і мобільності (ECTS, Лісабонську конвенцію, мережу NARIC / ENIC, Додаток до диплома) гнучко і ефективно. Зважаючи на важливість працевлаштування викладацького складу з міжнародним досвідом викладання хотіли б усунути вимоги до національності та інші перешкоди і перепони для академічної кар'єри в Європі. Однак також необхідний і загальний європейський підхід до віртуальної мобільності на транс – національному рівні [3].

У Комюніке конференції європейських Міністрів, відповідальних за вищу освіту, від 28 квітня 2009 року (Лувен-ла-Нев) говориться про міжнародну відкритості. Європейські вищі навчальні заклади призиваються до подальшої інтернаціоналізації своєї діяльності та до участі в глобальному співробітництві з метою сталого розвитку, оскільки спільні дії сприятимуть зростанню прикательня і відкритості європейської вищої освіти. Конкуренція у глобальних масштабах доповнюється розширенням політичного діалогу і співробітництва на основі партнерства з іншими регіонами світу, зокрема, шляхом організації Болонського політичного форуму за участю зацікавлених сторін. Передбачається, що транснаціональна освіта має регулюватися Європейськими стандартами і принципами забезпечення якості, прирєняєми

ми в Європейському просторі вищої освітньої, і здійснюватися відповідно до Принципів ЮНЕСКО забезпечення якості вищої освіти [4].

На жаль, не до всіх документів приєдналася наша держава, вкрай важливими вважаємо норми Кодексу належної практики для членів Європейського Консорціуму по акредитації у вищій освіті (ЕСА) [5]. У кодексі сказано, що необхідно єдині критерії, на підставі яких можна було б оцінювати діяльність кожного з університетів і визнавати результати навчання в цих університетах.

Крім того, після прийняття Болонської декларації практично у всіх країнах почали створюватися акредитаційні агентства (або органи по акредитації), що також вимагало наявності уніфікованих вимог і умов їх створення і функціонування. У зв'язку з цим на зустрічі в Берліні (2003) Міністрами освіти з 17 країн були сформульовані єдині вимоги, які пред'являються до організацій, що здійснюють акредитацію як навчальних закладів, так і академічних програм. Кодексу належної практики для членів Європейського Консорціуму по акредитації у вищій освіті включає 17 стандартів, що стосуються як умов, при яких організація може бути визнана акредитуючою у вищій освіті, так і методи і технології, які організація використовує при проведенні акредитації. При входженні в Болонську систему Україні слід спиратися на вже розроблені стандарти, що передбачає їх вивчення та впровадження в практику.

Різноманітні угоди по співробітництву в сфері освіти укладаються на двосторонньому рівні: наприклад, Угода між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про співробітництво в галузі освіти, науки і культури від 10 лютого 1993 року, Угода про культурне співробітництво між Урядом України та Урядом Республіки Туреччина від 27 листопада 1996 року, Угода між Урядом України та Урядом США про гуманітарне та техніко-економічне співробітництво від 07 травня 1992 року.

На двосторонньому рівні питання співробітництва в сфері освіти можуть справити вплив, крім міжурядових угод, в інших правових і дипломатичних актах, таких як меморандуми наприклад, Меморандум між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерством вищої освіти і наукових досліджень Об'єднаних Арабських Еміратів про співробітництво в галузі вищої освіти і наукових досліджень від 26 листопада 2012 року, Меморандум про співробітництво між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерством освіти, культури, спорту, науки і технології Японії в галузі освіти від 18 вересня 2012 року, Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Урядом Держави Катар про співробітництво в галузі освіти і наукових досліджень від 08 травня 2012 року та ін.

Домовленості про розвиток співробітництва можуть досягатися не тільки на міжурядовому, але і на міжвідомчому (міністерському) рівні: Угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерством освіти, молоді та спорту Чеської Республіки про співробітництво в галузі освіти і науки на 2012–2015 роки від 19 грудня 2011 року, Угода про співробітництво в галузі освіти між Міністерством освіти і науки України і міністерством освіти, науки і технологічного розвитку Республіки Сербія від 06 червня 2013 року. На наш погляд, необхідно системне і послідовне зближення міжнародно-правових інститутів стосовно правового регулювання системи освіти, заснованих на загально визнаних принципах і нормах міжнародного права.

Уряду та Міністерству освіти і науки України необхідно активізувати вивчення норм міжнародного права для їх імплементації в українське законодавство. Зокрема, пропонувані у Всесвітній декларації «Про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи» ООН (м Париж, 9 жовтня 1998 року) [6] пріоритетні заходи на національному рівні:

1. Державам, включаючи їхні уряди, парламенти та інші керівні органи, слід:

а) розробити у відповідних випадках рамки законодавчих, політичних і фінансових заходів, спрямованих на реформу і подальший розвиток вищої освіти, виходячи з положень Загальної декларації прав людини, в якій проголошується, що вища освіта «має бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного». Неприпустима ніяка дискримінація, ніхто не може бути виключений зі сфери вищої освіти, його окремих областей навчання, ступенів або будь-яких видів навчальних заведень в силу його раси, статі, мови, релігії, віку або в силу будь-яких економічних або соціальних відмінностей;

б) зміцнювати зв'язки між вищим освітою і науковими дослідженнями;

в) розглядати і використовувати вищу освіту як каталізатор розвитку всієї системи освіти;

г) забезпечувати розвиток вищих навчальних закладів, в тому числі на основі принципів навчання протягом усього життя, надаючи учням оптимальний діапазон вибору і гнучкості, в тому що стосується початку та завершення навчання в рамках системи вищої освіти, відповідно по-новому визначити їх роль, що має на увазі забезпечення відкритого постійного доступу до вищої освіти і необхідність компенсаційних програм, а також атестації та визнання документів про освіту;

д) вживати за необхідності зусилля щодо встановлення тісних зв'язків між вищими навчальними закладами та науково-дослідними інститутами, виходячи з того, що освіта і наукова діяльність є тісно пов'язаними елементами у розвитку системи знань;

е) розробляти новаторські форми співробітництва між вищими навчальними закладами та різними секторами суспільства для забезпечення ефективного внеску закладів вищої освіти і науково-дослідних програм на розвиток освіти на місцевому, регіональному та міжнародному рівнях;

ж) виконати взяті ними зобов'язання в галузі вищої освіти і простежити за виконанням своїх обіцянок, щодо людських, матеріальних і фінансових ресурсів, людського розвитку і освіти в цілому, в тому числі і вищої освіти;

з) розробити форми освітньої політики, які забезпечують встановлення нових партнерських відносин і участь усіх відповідних партнерів в діяльності, що стосується усіх аспектів вищої освіти: процесу оцінки, включаючи оновлення навчальних планів і програм, підвищення педагогічної кваліфікації, забезпечення професійної орієнтації і консультивання, а також розробки політики та управління вищими навчальними закладами в рамках діючих інституційних механізмів;

і) визначити і застосовувати політику, направлену на усунення стереотипів у вищій освіті, заснованих на відмінностях за ознакою статі, і розширити участь жінок на усіх рівнях, що зокрема забезпечить їх більш активну участь в ухваленні рішень;

к) розробити чітку політику щодо викладачів вищих навчальних закладів, як це передбачено Рекомендацією про статус викладачів та працівників вищих навчальних закладів, прийнятії Генеральною конференцією ЮНЕСКО в листопаді 1997 року;

м) визнавати, що студенти мають право на створення незалежних організацій;

н) сприяти національній і міжнародній мобільності професорсько-викладацького складу і студентів як одній з необхідних умов забезпечення високої якості та адекватності вищого освіти;

о) створювати і забезпечувати такі умови, які необхідні для здійснення академічної волі та інституційної автономії, з тим щоб вищі навчальні заклади поряд з тими особами, які займаються вищою освітою і науковими дослідженнями, могли виконувати свої обов'язки по відношенню до суспільства. Реалізація запропонованих декларацією заходів сприяла б входженню України в міжнародний освітній простір.

На жаль, до теперішнього часу ми не приєдналася до ряду важливих міжнародних документів. Назвемо, наприклад, Конвенцію європейських вищих навчальних закладів «формування майбутнього» (Болонья, 19 червня 1999 року).

Наприклад, ст. 75 Закону України Про вищу освіту передбачає, що заклади університети здійснюють міжнародне співробітництво, укладають міжнародні договори про співробітництво, встановлюють опосередковані і прямі зв'язки з закладами освіти, науково-дослідними установами та іноземними підприємствами, міжнародними організаціями, міжнародними фондами тощо. Основними напрямками міжнародної співпраці закладів вищої освіти є: участь у двосторонніх та багатосторонніх міждержавних та міжвузівських програмах обміну для студентів, аспірантів, докторантів, викладачів, науково-педагогічних працівників та наукових працівників; проведення спільних міжнародних наукових досліджень; організувати міжнародні конференції, симпозиуми, конгреси та інші заходи; участь у міждержавних освітніх та наукових програмах; спільна наукова видавнича діяльність; надання послуг, щодо здобуття вищої та післядипломної освіти, іноземцями в Україні; створення міжнародних освітніх і наукових програм з іноземними закладами вищої освіти, науково-дослідними установами, організаціями та ін.

Згідно з Постановою Пленуму вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ 19 грудня 2014 року № 13 «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів»: загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори України як складова частина її правової системи дають можливість органам державної влади, особливо судам, приймати ефективні рішення з метою забезпечення панування права і зміцнення тим самим правової держави.

Висновки. Отже для імплементації міжнародного досвіду у сфері адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності необхідно: забезпечення світового рівня наукових досліджень у сфері фундаментальних та пошукових робіт, відповідного рівня досліджень у країнах із лідируючою економікою, високого ступеня міжнародної співпраці в інтересах формування сучасної технологічної бази економіки країни; концентрації кадрових і матеріальних ресурсів на пріоритетні напрямки, забезпечення створення науково-технологічного доробку, затребуваного секторами економіки; входження України в коло країн – лідерів по патентної активності; забезпечення підтримки та розвитку національних дослідницьких центрів як базових елементів інноваційної системи країни; забезпечення ефективної інтеграції наукової, освітньої та інноваційної діяльності; реалізації програм фундаментальних наукових дослідженнях світового рівня у провідних університетах, наукових установах державних академій наук і державних наукових центрах; забезпечення ефективної інтеграції української науково-технологічного комплексу в глобальну інноваційну систему, підтвердження статусу України як світової наукової держави – нашій країні потрібно провести колосальну роботу з використання міжнародно-правових актів для ефективного правового регулювання сфери освіти.

Список використаних джерел:

1. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>. (дата звернення: 20.11.2020)
2. Мандрик С.. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України *Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ.* 2009. № 4 (47).

3. The Salamanca statement and framework for action on special needs education world conference on special needs education: access and quality Salamanca, Spain, 7–10 June 1994 URL: <https://www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf>. (дата звернення: 20.11.2020)
4. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009. URL: <https://www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf>. (дата звернення: 20.11.2020)
5. Code of Good Practice for the Members of the European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA). URL: <https://www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf>. (дата звернення: 20.11.2020).
6. World Conference on Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action, Paris, 1998 [288] Document code: ED/2005/ME/H/1 Collation: 16 p. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141952> (дата звернення: 20.11.2020)
7. Gaston, Paul L. Higher Education Accreditation: How It's Changing, Why It Must. Stylus Publishing, LLC., 2014. URL: <http://apostille.in.ua/ua/procedura-podachi/vartist-i-termini> (дата звернення: 20.11.2020).
8. Quality procedures in European Higher Education / European Network for Quality Assurance in Higher Education, 2003, Helsinki. 41 p. URL: [http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/procedures\(1\).pdf](http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/procedures(1).pdf) (дата звернення: 20.11.2020).