

УДК 341.231.145

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.43>**Громовенко К.В.***кандидат юридичних наук,**ректор Міжнародного гуманітарного університету*

РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В НОРМАТИВНИХ АКТАХ УРЯДУ УКРАЇНИ

Висвітлення модерних міжнародних правових елементів вищої освіти стає актуальним та водночас не вирішеним у повному обсязі на фундаментному рівні феноменом доктрини міжнародного публічного права. За таких умов пов'язаний із відповідними стандартами науковий пошук не може бути повним без визначення специфіки реалізації таких приписів у національному законодавстві України, зокрема на рівні актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Хоча загалом правовий вимір реалізації міжнародних стандартів у гуманітарній сфері відображався у наукових дослідженнях сучасних вітчизняних дослідників, таких як Б.В. Бабін, М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, О.О. Гріненко, В.О. Кроленко та ін., акти КМУ щодо вищої освіти, схвалені з цих питань в останні роки досі не стали предметом окремих наукових досліджень у вимірі їх відповідності міжнародним стандартам. Наведене зумовлює безперечну актуальність наукового дослідження за цим напрямом, метою якого слід визначити висвітлення механізмів реалізації міжнародних стандартів вищої освіти у профільних актах Уряду України. Водночас ключовим у цьому вимірі слід вважати вирішення таких завдань як порівняльний аналіз міжнародних стандартів та національних урядових актів з питань вищої освіти, визначення особливостей їх структури, змісту та механізмів регулювання.

Слід відзначити, що норми законів, що відображають форми міжнародної співпраці, розвинуті у низці актів Уряду України з питань вищої освіти, водночас таке їх відбиття вбачається доволі фрагментарним. Зокрема варто

вказати на Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності, схвалені постановою КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1187. Ці Умови серед іншого становлять вимоги до керівника проектної групи з підготовки до ліцензування, до кваліфікації осіб за спеціальністю ліцензування, серед яких встановлене потребу наявності не менше однієї статті у виданні, включеному до наукометричних баз, зокрема Scopus або Web of Science Core Collection та володіння англійською мовою на рівні B2 за Загальноєвропейськими рекомендаціями з мовної освіти [3]. Такі приписи вбачаються формою непрямого стимулювання вітчизняних управлінців у сфері вищої освіти до міжнародної співпраці, насамперед у вимірі наукової діяльності.

При цьому в Умовах додається, що започаткування закладом вищої освіти підготовки іноземців за вже ліцензованою спеціальністю є розширенням провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти та підлягає окремому ліцензуванню. Крім того подана для ліцензування концепція освітньої діяльності за відповідною спеціальністю має обраховувати загальний обсяг навчання саме у кредитах ЄКТС [3]. Характерно, втім, що такий підхід не повністю корелює із практикою міжуніверситетських угод про взаємне навчання, адже фактично установа вищої освіти має спочатку отримати ліцензію на навчання, а потім вже на практиці укладати такі угоди.

Також варто звернути увагу на Додаток 12 до Умов, за яким для одержання відповідної ліцензії мають додаватися копії документів, що підтверджують правові засади утво-

рення та функціонування на території України закладу освіти іноземної держави чи його структурного підрозділу. До таких документів Додаток відносить міжнародний договір, дозвіл МОНУ та дозвіл уповноваженого органу місцезнаходження закладу освіти на створення та діяльність такого закладу чи його структурного підрозділу в Україні, якщо це передбачено законодавством відповідної держави. Для інших випадків до таких документів Дозвіл відносить копію положення про структурний підрозділ з роботи з іноземцями, до функцій якого, належить оформлення запрошень на навчання та забезпечення перебування іноземців на законних підставах [3]. Водночас ретельно процедуру надання дозволу на роботу іноземних університетів в Україні Ліцензійні умови не передбачають, що не відповідає засадам правової визначеності.

Водночас слід вказати, що Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації загальнодержавних заходів у сфері освіти, схвалений постановою КМУ від 19 лютого 2020 р. № 131 не відніс до цих заходів практично нічого, що мало б вимір міжнародного співробітництва, крім організації та проведення фінального етапу Міжнародного мовно-літературного конкурсу учнівської та студентської молоді імені Тараса Шевченка, Міжнародного конкурсу з української мови імені Петра Яцика [6]. Відповідна ситуація вбачається такою, що відображає ставлення до міжнародних стандартів вищої освіти, характерне для пострадянських актів, а не для сучасних законів України про вищу освіту.

Втім слід додати, що у цій сфері діє й окремий Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва, схвалений постановою КМУ від 23 листопада 2011 р. № 1197, із змінами, внесеними згідно з десятьма наступними постановами КМУ. Цей Порядок 2011 р. визначає механізм використання коштів, передбачених

МОНУ за окремою програмою «Виконання зобов'язань України у сфері освіти та міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва» [5]. Варто вказати що зазначена бюджетна програма є сталою й тому норми відповідного Порядку мають для системи вищої освіти, у вимірі міжнародного співробітництва, вагоме значення.

Слід додати, що за цим Порядком, зокрема виконавці робіт, зазначених у програмах науково-технічного співробітництва з міжнародними організаціями та фондами, двосторонніх міжнародних програмах, визначаються на підставі протоколів спільних комісій або інших документів, передбачених міжнародними договорами. Для розробки бюджетної програми відповідні плани заходів та переліки міжнародних програм і проектів подаються до Міністерства фінансів у двотижневий строк після їх затвердження [5]. Загалом правила розробки та реалізації саме цієї бюджетної програми принципових відмінностей від загальних організаційних та фінансових механізмів у цій сфері не містять.

При цьому за ст. 3 Порядку 2011 р. бюджетні кошти можуть витратитися на: виконання міжнародних програм і проектів закладами вищої освіти відповідно до міжнародних договорів; експертизу й моніторинг стану реалізації міжнародних науково-технічних проектів; підготовку та проведення засідань контролюючих комісій щодо виконання зазначених програм і проектів; організацію й проведення міжнародних наукових форумів, самітів, конференцій, офіційних заходів з співробітництва, популяризації результатів досліджень та розробок, а також прийому офіційних іноземних делегацій щодо наукового співробітництва; функціонування Українського науково-технологічного центру [5]. Таким чином відповідне фінансування можливе за вже наявними, здійсненими формами міжнародного співробітництва та на започаткування нових його форм практично не спрямоване.

Окремо Порядок 2011 передбачав сплату Україною внесків до Європейської організа-

ції ядерних досліджень; Міжнародного центру науково-технічної інформації; Секретаріату Міжнародної європейської інноваційної науково-технічної програми «EUREKA»; до бюджету ЄС за участь у Програмі наукових досліджень та навчання Європейського співтовариства з атомної енергії. Також у Порядку 2011 р. встановлювався механізм сплати внесків до Європейського реєстру забезпечення якості вищої освіти, до Організації економічного співробітництва та розвитку за участь України у міжнародному дослідженні якості освіти PISA-2021 [5]. Варто відзначити явну обмеженість участі України у міжнародних структурах з питань освіти, що потребують на членські внески, насамперед за лінією договірних механізмів, які діють під егідою ЮНЕСКО.

Також цікавим у Порядку 2011 р. є визначення в ньому відповідальних за використання бюджетних коштів за певними напрямками. Зокрема відповідальним за здійснення витрат на організацію та проведення літніх мовних курсів або шкіл відповідно до міжнародних договорів було визначено Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Також саме на цей університет та на Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти МОНУ було покладене організацію та проведення міжнародних заходів у сфері вищої освіти у рамках Болонського процесу [5]. Вказаний підхід вбачається явно дискримінаційним та таким, що демотивує інші заклади вищої освіти на лобювання спільних з іноземними партнерами мовних курсів та літніх шкіл.

Крім того, за ст. 4, ст. 7 Порядку 2011 р. перелік міжнародних наукових та науково-технічних програм і проектів, необхідний обсяг їх фінансування, протоколи щодо умов і строків проведення конкурсів, пріоритети наукових досліджень затверджуються відповідними комісіями. Для організації та проведення засідань комісій та інших протокольних заходів шляхом конкурсного відбору наказом МОНУ має затверджуватися виконавець з сфери управління МОНУ, що має «належний досвід

організації та проведення міжнародних заходів, відповідне організаційне, матеріальне та кадрове забезпечення» [5]. Очевидно, що вказаний припис Порядку передбачав залучення конкретної установи МОНУ, й саме таким шляхом це міністерство зберігає загальний фактичний управлінський контроль за міжнародною університетською співпрацею.

Варто додати, що у ст. 5 Порядку 2011 р. заборонене спрямування відповідних бюджетних коштів на придбання товарів, робіт і послуг, які безпосередньо не пов'язані із виконанням міжнародних наукових та науково-технічних програм і проектів закладами вищої освіти відповідно до міжнародних договорів, підготовкою та проведенням засідань договірних та проектних комісій. Також Порядком 2011 р. заборонялося витратити відповідні кошти на оплату посередницьких послуг, на заходи, що фінансуються з інших бюджетних програм, а також на заходи з метою отримання прибутку [5]. Такі приписи, як можна побачити, характерні й для угод про надання установам грантів або технічної допомоги.

Також варто навести Формулу розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти, затверджену постановою КМУ від 24 грудня 2019 р. № 1146. У п. 15 Формули міститься власне формула розрахунку комплексного показника діяльності закладу вищої освіти державної форми власності, до якої було включене показник міжнародного визнання МВі. Згідно п. 19 Формули показник МВі приймається рівним 1,1 (тобто підвищеним на 10 % відносно загального значення МВі в 1) для закладу вищої освіти, порядковий номер якого в одному з міжнародних рейтингів навчальних закладів не перевищує 1000 (без поділу на факультети, спеціальності тощо). При цьому для формули враховується остання версія рейтингів, яка офіційно оприлюднена до 01 грудня попереднього календарного року [8]. Варто вказати, що такий розмір заохочення не є визначальним для формули; крім того ув'язування розподілу видатків із рейтингами

означає насамперед консервацію пріоритетів фінансування за провідними українськими університетами, які можуть потрапити у відповідні позиції рейтингів насамперед через накопичену десятиріччями матеріально-технічну та соціальну базу.

Міжнародна співпраця у сфері вищої освіти простежується у Складі та Положенні про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджених постановою КМУ від 22 листопада 2017 р. № 926. За цими актами до вказаної комісії мали увійти, за згодою, представники Європейської асоціації забезпечення якості вищої освіти, Європейської асоціації університетів, Європейської асоціації закладів вищої освіти та Європейського союзу студентів, як представники, що делегуються від об'єднань Європейського простору вищої освіти. Окремо вказувалося, що міжнародні представники можуть брати участь у засіданнях Комісії за допомогою засобів електронного відеозв'язку, й за таких умов мають підтвердити результати власного голосування письмово [9]. Можна побачити, що ці приписи є розвитком положень Закону «Про вищу освіту», але із конкретизацією суб'єктів делегування представників у відповідну комісію.

Водночас варто додати, що Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника закладу вищої освіти, затверджені постановою КМУ від 5 грудня 2014 р. № 726 участі представників міжнародних структур, зокрема об'єднань Європейського простору вищої освіти, не передбачали узагалі, на міжнародні стандарти у сфері вищої освіти не посилалися [1]. Інші вітчизняні підзаконні акти, що регламентують утворення колегіальних органів щодо освіти, зокрема вищої, також участі в них іноземних експертів не передбачають.

Втім, міжнародні стандарти певною мірою відображені в урядових актах, присвячених атестації робітників вищої освіти. Так, згідно ст. 8, ст. 9, ст. 10 Порядку затвердження рішень

про присвоєння вчених звань, затвердженого постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 656, вчене звання старшого дослідника, професора або доцента присвоюється працівникам закладів вищої освіти, які мають сертифікат згідно з Загальноєвропейською рекомендацією з мовної освіти (не нижче B2) або кваліфікаційні документи, пов'язані з використанням іноземної мови та документи, які підтверджують міжнародний досвід кандидата на отримання звання (крім осіб з інвалідністю I групи). Також, за Порядком, кандидати повинні мати опубліковані наукові праці у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз, рекомендованих МОНУ, у кількості, визначеній МОНУ [2]. Ці норми спрямовані на стимулювання залучення працівників закладів вищої освіти у процеси міжнародної освітньої взаємодії.

Також важливим у цій сфері актом слід вважати Порядок здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні, схвалений постановою КМУ від 24 жовтня 2018 р. № 865. Зокрема цей Порядок дозволяє в якості вступного іспиту з іноземної мови до творчої аспірантури зараховувати сертифікати міжнародне визнаних тестувань. Також, за ст. 25 та 26 Порядку 2018 р. освітньо-творча програма творчої аспірантури, зокрема її освітня складова має вимірюватися у кредитах ЄКТНС [7]. Такі приписи мають очевидним наслідком певне спрощення процедур академічної мобільності українських аспірантів.

Варто додати, що поточні програмні та планові механізми уряду, практично не відображають аспекти міжнародної співпраці у сфері вищої освіти. Певним виключенням слід вважати План заходів на 2020-2027 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року, затверджений розпорядженням КМУ від 29 квітня 2020 р. № 508-р. Зокрема, у ст. 7 цей План передбачав залучення коштів

проекту ЄС «EU4Skills: Кращі навички для сучасної України» та міжнародних фінансових структур [4]. Водночас це є певним виключенням із загальної тенденції.

Таким чином необхідно прийти до наступних висновків. Урядові акти також є складовою реалізації в Україні міжнародних стандартів вищої освіти. Низка актів, такі як Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності 2015 р., Порядок затвердження рішень про присвоєння вчених звань 2015 р., Порядок здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні 2018 р. враховують аспекти міжнародної співпраці насамперед у вимірі розрахунку навчальних періодів в кредитах ЄКНТС та оцінці видань на належність до наукометричних баз. Окремі елементи міжнародно-правової співпраці містять також Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти 2019 р. та Положення про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти 2017 р.

Анотація

Автор доводить, що розвиток вітчизняної нормативної бази щодо вищої освіти та відповідно відображення в ньому міжнародних стандартів й механізмів міжнародної співпраці є широким правовим феноменом. У статті вказане, що сучасний формат реалізації в Україні міжнародних стандартів у сфері освіти можна спостерігати із розвитком системи актів Кабінету Міністрів України починаючи з 2014 року. У статті доведено, що урядові акти є важливою складовою реалізації в Україні міжнародних стандартів вищої освіти. Низка актів, такі як Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності 2015 р., Порядок затвердження рішень про присвоєння вчених звань 2015 р., Порядок здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні 2018 р. враховують аспекти міжнародної співпраці насамперед у вимірі розрахунку навчальних періодів в кредитах Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи та оцінці видань на належність до наукометричних баз.

Автор відзначає, що окремі елементи міжнародно-правової співпраці містять також Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти 2019 р. та Положення про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти 2017 р. Єдиним урядовим актом, що системно регулює аспекти міжнародної взаємодії з питань освіти, слід вважати Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва 2011 р. якій містить механізми окремої сталої програми Державного бюджету «Виконання зобов'язань України у сфері освіти та міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва».

Єдиним урядовим актом, що системно регулює аспекти міжнародної взаємодії з питань освіти, слід вважати Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва 2011 р. якій містить механізми окремої сталої програми Державного бюджету «Виконання зобов'язань України у сфері освіти та міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва». Порядок містить консервативні підходи до розвитку форм міжнародного співробітництва у сфері освіти, відображає обмеженість участі України у міжнародних структурах з питань освіти, що потребують на членські внески, концентрує можливості проведення за рахунок бюджетних коштів мовних курсів та літніх шкіл з іноземними партнерами лише в окремих вітчизняних наукових установах. Наступне запровадження міжнародних стандартів вищої освіти у профільні нормативні акти Уряду України має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Порядок містить консервативні підходи до розвитку форм міжнародного співробітництва у сфері освіти, відображає обмеженість участі України у міжнародних структурах з питань освіти, що потребують на членські внески, концентрує можливості проведення за рахунок бюджетних коштів мовних курсів та літніх шкіл з іноземними партнерами лише в окремих вітчизняних наукових установах. До новаторських рис цих актів слід віднести легалізацію міжуніверситетських угод й розширення повноважень закладів освіти щодо міжнародної співпраці. Акти Уряду України відображають доцільність програмного регулювання міждержавної співпраці, запроваджують механізми академічної мобільності та академічної свободи у цілому релевантні відповідним міжнародним стандартам.

Ключові слова: академічні обміни, академічна свобода, визнання дипломів, вища освіта, міжуніверситетська співпраця, право на освіту.

Gromovenko K.V. Implementation of International Standards of Higher Education in Regulations of the Government of Ukraine

Summary

The author argues that the development of the domestic regulatory framework for higher education and, accordingly, the reflection of international standards and mechanisms of international cooperation is a broad legal phenomenon. The article states that the current format of implementation of international standards in the field of education in Ukraine can be observed with the development of the system of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine since 2014. The article proves that government acts are an important component of the implementation of international standards of higher education in Ukraine. A number of acts, such as the Licensing Conditions for Educational Activities in 2015, the Procedure for Approving Decisions on Awarding Academic Titles in 2015, the Procedure for Obtaining the Educational and Creative Degree of Doctor of Arts and Training in Assistantship in 2018 take into account aspects of international cooperation and training periods in credits of the European Credit Transfer and Accumulation System and assessment of publications for belonging to scientometric databases.

The author notes that some elements of international legal cooperation also contain the Formula for the Distribution of State Budget Expenditures on Higher Education between Higher Education Institutions in 2019 and the Regulations on the Competition Commission for the Selection of Members of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education in 2017. Procedure for Using Funds Provided in the State Budget to Meet Ukraine's Obligations in the Field of International Scientific, Technical and Educational Cooperation, 2011 systematically regulates aspects of international cooperation in education, contains mechanisms for a separate permanent program of the State Budget «Fulfillment of Obligations of Ukraine in the Field of Education and International Scientific, Technical and Educational Cooperation».

The procedure contains conservative approaches to the development of forms of international cooperation in the field of education, reflects the limited participation of Ukraine in international structures on education that requires membership fees, concentrates opportunities for budget courses and summer schools with foreign partners only in some domestic scientific institutions. Innovative features of these acts include the legalization of interuniversity agreements and the expansion of the powers of educational institutions for international cooperation. Acts of the Government of Ukraine reflect the expediency of program regulation of interstate cooperation, introduce mechanisms of academic mobility and academic freedom in general relevant to the relevant international standards.

Key words: academical exchanges, bilateral programs, higher education, inter-university cooperation, recognition of diplomas, right to education.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання реалізації статті 42 Закону України «Про вищу освіту»: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2014 р. № 726 // Офіційний вісник України. 2015. № 14. Ст. 358.
2. Деякі питання реалізації статті 54 Закону України «Про вищу освіту»: постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 656 // Офіційний вісник України. 2015. № 73. Ст. 2401.
3. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-p> (Last accessed: 15.05.2020).
4. Про затвердження плану заходів на 2020-2027 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 508-р // Урядовий кур'єр. 2020. № 98. С. 7–8.
5. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва: постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1197. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-2011-p> (Last accessed: 15.05.2020).
6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації загальнодержавних заходів у сфері освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 131 // Офіційний вісник України. 2020. № 20. Ст. 762.
7. Про затвердження Порядку здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні: постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 р. № 865// Офіційний вісник України. 2018. № 86. Ст. 2839.
8. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146 // Офіційний вісник України. 2020. № 4. Том 2. Ст. 213.
9. Про утворення Конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 р. № 926 // Офіційний вісник України. 2017. № 100. Ст. 3061.