

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.951

І. В. Озерна
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Постановка проблеми. Регламентоване на конституційному рівні право на освіту у нашій державі, забезпечення його реалізації та захисту з боку уповноважених суб'єктів публічної адміністрації відіграють надзвичайно велику роль у становленні високо розвинутого громадянського суспільства. Водночас усю систему вітчизняного законодавства в галузі освітньої діяльності вибудовано та скориговано згідно з нормами відповідних міжнародно-правових документів.

З огляду на викладене треба наголосити на тому, що сучасна вітчизняна освіта перебуває в пошуку нових форм і методів навчальної діяльності, які б допомогли повніше розкрити потенціал людини, її креативність, зберегти рівновагу між зовнішніми і внутрішніми чинниками розвитку, адже в Законі України «Про освіту» йдеться про необхідність всебічного розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства з урахуванням світових стандартів у галузі освіти. Отже, доречним виглядає з'ясування і загальна характеристика міжнародних стандартів і відповідного зарубіжного для визначення подальших оптимальних та ефективних кроків удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заклади освіти досить часто ставали предметом дослідження у межах науки державного управління, економічного, педагогічного та іншого спрямування. Водночас адміністративно-правове забезпечення їхньої діяльності суб'єктами публічної адміністрації у контексті міжнародного права розглядалося окремими науковцями, серед яких такі: В.А. Грабовський, Л.І. Коробко, А.В. Мазак, В.І. Пальчикова, Н.С. Ракша, Р.В. Шаповал, В.І. Шилова та інші вчені.

Метою статті є з'ясування міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти.

Виклад основного матеріалу. Базові вектори створення належних умов публічною владою

щодо здобуття населенням різних видів освіти закріплено в Загальній декларації прав людини, прийнятій та проголошеній в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) від 10 грудня 1948 р., згідно з якою освіта повинна сприяти повному розвитку особистості та гарантуванню поваги до основоположних прав і свобод людини та громадянина. Крім того, директивою, неодмінною для виконання у всьому цивілізованому світі, є забезпечення обов'язковості та безоплатності початкової та загальної середньої освіти. Водночас професійно-технічна та вища освіта має бути загальнодоступною з урахуванням здібностей і попередньо набутих компетентностей вступників до закладів освіти та іншої відповідної категорії осіб [1].

Вказані декларативні тези щодо права на освіту знайшли свій подальший вираз у Міжнародному пакті ООН про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. Цим міжнародним правовим актом окреслено, що національні суб'єкти владних повноважень мають спрямувати всі наявні та належні адміністративно-правові засоби на реалізацію глобальних програм із подолання безграмотності та недосвідченості у своїх країнах. Зокрема, йдеться про розвиток і розширення мережі закладів загальної середньої освіти всіх ступенів, а також поліпшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення здобувачів професійно-технічної та вищої освіти, науково-педагогічних, педагогічних та інших працівників аналізованої галузі завдяки встановленню розгалуженої системи стипендій і заробітних плат викладацького персоналу. Окрім того, фактично вперше унормовано обов'язки закладів освіти різних типів додержуватися у своїй діяльності мінімально встановлених державних стандартів, не порушувати права батьків та учнів на самовизначення в освітній сфері [2].

Зважаючи на нерозривний зв'язок освіти та зайнятості населення будь-якої цивілізованої держави, у Декларації соціального прогресу та розвитку, прийнятій резолюцією 2542 (XXIV)

Генеральної Асамблеї ООН від 11 грудня 1969 р., наголошено на тому, що підготовка висококваліфікованих кадрів, включно з адміністративним, управлінським, професійним і технічним персоналом, необхідна для соціального розвитку і здійснення планів і політики загального розвитку. Досягти зазначеного можливо завдяки вжиттю органами публічної адміністрації заходів щодо прискорення розширення й поліпшення загальної професійної та технічної освіти, що повинно забезпечуватися безкоштовно на всіх рівнях. Ба більше, важливим є підвищення загального рівня освіти не лише завдяки покращенню діяльності відповідних закладів освіти та оптимізації освітнього і виховного процесу, але й за організації конструктивного використання вільного часу дітьми і педагогічними працівниками за межами навчання [3].

Поряд із загальним міжнародним правом у сфері державного регулювання діяльності закладів освіти паралельно розвивався значний нормативний масив, присвячений різнобічним освітнянським питанням окремих категорій людей, зокрема жінок, неповнолітніх, осіб з інвалідністю та з особливими освітніми потребами. Зумовлено це тим, що історично склалося часте дискримінаційне та нетолерантне ставлення до вказаних індивідів через їхні вікові, статеві, фізіологічні та інші ознаки. Саме тому ООН закликала національні публічні адміністрації скоригувати свою діяльність у бік належної реалізації та захисту прав і свобод усіх без винятку громадян.

Окремий акцент треба зробити на положеннях Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14 грудня 1960 р., згідно з якою не лише впроваджено на глобальному рівні загальні вимоги до забезпечення права на освіту, але й передбачено окремі заходи державного владного впливу щодо недопущення порушення антидискримінаційного законодавства. До уповноважених національних органів публічної адміністрації встановлено вимоги щодо такого: здійснення контролю за нормотворчою діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою недопущення ухвалення організаційних і розпорядчих документів дискримінаційного характеру з питань освіти; оперативного реагування та прийняття відповідних рішень для усунення нерівності під час прийому на навчання до закладів освіти; недопущення дій, які посягають на честь і гідність здобувачів освіти за будь-якими ознаками [4].

Головною спеціалізованою установою ООН, яка сприяє розвитку освіти та науки у всьому світі, є Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО). Саме ця міжнародна організація розробила та впровадила низку важливих міжнародних правових актів щодо ключових напрямів діяльності закладів

освіти різних типів, зокрема такі: Конвенцію про визнання учбових курсів, дипломів про вищу освіту та учбових ступенів у державах регіону Європи (1982 р.), Конвенцію про технічну та професійну освіту (1989 р.), Конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні (1997 р.), Рекомендацію ЮНЕСКО і МОП «Про становище вчителів» (1966 р.), переглянуту Рекомендацію «Про технічну професійну освіту» (1974 р.), Рекомендацію ЮНЕСКО «Про статус викладацьких кадрів вищих навчальних закладів» (1997 р.) та багато інших.

У Конвенції про технічну та професійну освіту ЮНЕСКО (1989 р.) закріплено вимоги та методичні рекомендації до уповноважених органів публічної адміністрації та керівних структур закладів професійно-технічної освіти щодо організації та здійснення освітнього процесу. Акцентовано на тому, що державні стандарти, навчальні програми та плани мають розроблятися з урахуванням конкретних потреб економічного, соціального і культурного розвитку та індивідуального самовираження особи, повною мірою відповідати потребам ринку праці у кваліфікованих робітниках, а також передбачати можливості забезпечення зайнятості випускників на національному, регіональному і місцевому рівнях [5].

Певні вимоги встановлені ЮНЕСКО також щодо підготовки та діяльності педагогічного, науково-педагогічного та наукового персоналу закладів освіти, які закріплені у Рекомендації ЮНЕСКО і МОП «Про становище вчителів» (1966 р.), Рекомендації ЮНЕСКО «Про статус науково-дослідних працівників» (1974 р.), Рекомендації ЮНЕСКО «Про статус викладацьких кадрів вищих навчальних закладів» (1997 р.).

Європейська спільнота, безперечно, скеровує функціонування всієї системи закладів освіти згідно з міжнародно-правовими актами, однак паралельно розвинула власні нормативи, які є актуальними також для нашої країни як члена Ради Європи. Наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. та низка інших нормативно-правових актів гарантують кожному право на освіту всіх рівнів, водночас уповноважені органи публічної влади забезпечують таке право під час реалізації своїх владних повноважень із застосуванням низки відповідних адміністративно-правових заходів.

Інтернаціоналізація та гармонізація системи вищої освіти на європейському континенті були започатковані в Сорбонській декларації (1998 р.), що у кінцевому підсумку зумовило створення Європейського простору вищої освіти (ЕНЕА) на вимогу Декларації про Європейський простір вищої освіти 2010 р. Вказане є логічним розвитком Бо-

лонського процесу, який відповідно до Болонської декларації 1999 р. спрямований на вироблення уніфікованих правових інструментів і гарантій забезпечення якості вищої освіти [6].

Розгляд зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти треба сконцентрувати на державах-учасниках ЄС, оскільки згідно із ст. ст. 430–436 Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, від 27 червня 2014 р., наша держава взяла на себе обов'язок розвивати систему освіти, переважно професійно-технічну та вищу, відповідно до європейських стандартів. Окреслені стандарти нами були проаналізовані вище, а тому треба зосередитися на практичній площині їх реалізації в окремих країнах Європейського співтовариства. Насамперед викликає науковий інтерес розгляд повноважень органів публічної адміністрації з питань забезпечення діяльності закладів освіти балтійських країн, зокрема Литви, Латвії, Естонії, оскільки із ними Україну поєднує спільне минуле в частині єдиної системи освіти.

Вказані країни першими з пострадянських країн підписали Болонську декларацію і розпочали реформування змісту та структури вищої освіти, основним пріоритетом якої стала якість і конкурентоспроможність на європейському освітньому просторі. Система гарантії якості вищої освіти в країнах Балтії почала створюватися в 90-х рр. ХХ ст., зокрема, після організації для цих країн Радою європейських програм законодавчих реформ декількох семінарів у 1994–1995 рр. Згідно з декларацією про співпрацю в галузі гарантії якості вищої освіти, оцінка якості в Латвії, Литві та Естонії здійснюється міжнародними комісіями, до складу яких входять зарубіжні експерти з країн ЄС [7, с. 347].

Згідно із ст. 6 Закону Естонії «Про освіту» [8], ст. 15 Закону Латвії «Про освіту» [9] подібно до України, основними адміністративно-правовими інструментами забезпечення діяльності закладів освіти та гарантування якості освіти в аналізованих країнах є ліцензування освітньої діяльності, акредитація навчальних програм і закладів освіти. Крім того, переважають експертні форми оцінки якості освітніх програм, приділяється значна увага внутрішній освітній політиці й системі контролю якості освіти, а тому характерними для освітніх систем балтійських країн є процедури акредитації, що реалізується через реалізацію міжнародного проекту з оцінки якості освіти; самостійного акредитаційного агентства, створеного з ініціативи міністерств освіти та науки за участі закладів освіти; колегіального органу (ради), що приймає рішення про акредитацію; процедур ліцензування й акредитації, де зовнішня експер-

тиза розглядається як частина акредитації; технології акредитації, яка передбачає оцінку якості й визнання освітніх програм, а також підготовку, прийняття рішення й публікацію результатів; залучення до роботи зарубіжних спеціалістів [10, с. 348].

Водночас є певні відмінності щодо специфіки здійснення адміністративних процедур залежно від відповідного національного законодавства. Наприклад, в Естонії ліцензування мають проходити лише приватні заклади загальної середньої, професійної та вищої освіти, тоді як для державних закладів освіти досить зареєструватися у Міністерстві освіти та науки Естонії. У Латвії акредитація навчальних програм здійснюється з урахуванням внутрішньої самооцінки та зовнішнього інституційного аудиту, ліцензуванню підлягають всі навчальні програми та діяльність закладу освіти загалом.

На особливу увагу заслуговує адміністративно-правове забезпечення освіти у скандинавських країнах, зокрема Данії, Швеції, Фінляндії, Норвегії, які є одними з лідерів у світі щодо здійснення ефективної децентралізації та автономії діяльності, насамперед закладів загальної середньої освіти. Згідно із законодавством Швеції до основних суб'єктів владних повноважень у сфері освіти належать такі [11, с. 87–88]:

1) Інспекторат шведських шкіл – здійснює державний контроль та оцінює якість освіти у закладах загальної середньої освіти, проводить інспектування шкіл у вигляді планових і позапланових перевірок дотримання Закону Швеції «Про освіту»;

2) Національне агентство з питань освіти – реалізує державну освітню політику в частині поінформування населення з питань освіти, сприяє розвитку інновацій і наукових досліджень, займається державним фінансуванням і грантами освітніх програм;

3) Національне агентство з освіти та шкіл для осіб з особливими потребами – державний орган із питань забезпечення належної доступності осіб з інвалідністю до освітніх послуг;

4) Національне агентство з питань професійної освіти – центральний орган виконавчої влади з питань професійно-технічної країни, формує та затверджує відповідні державні стандарти освіти, навчальні програми, а також співпрацює з публічними та приватними юридичними особами щодо забезпечення працевлаштування випускників;

5) Державне управління шкіл і шкільної освіти та його регіональні підрозділи – здійснення державного нагляду за роботою дошкільних установ і центрів дозвілля школярів.

Державна політика у сфері освіти Фінляндії має ще більш демократичний і лояльний характер щодо державного контролю за діяльністю закладів освіти. Зокрема, освітня діяльність в обов'яз-

ковому порядку проходить процедуру ліцензування, однак надалі уповноважені органи публічної адміністрації не мають права без крайньої необхідності втручатися у діяльність закладів освіти, крім того, акредитація шкіл не проводиться взагалі. Функцію контролю за якістю освіти здійснюють батьки учнів, які публічно надають свої відгуки про діяльність педагогів навчальних закладів. Водночас адміністрування школами здійснюється на рівні місцевого самоврядування [12, с. 94].

Правовими гарантіями реалізації такої широкої автономії у Фінляндії є надзвичайно високий рівень підготовки педагогічних працівників у відповідних навчальних установах, кількість яких не перевищує десяти по всій країні. Навіть більше: кожен вчитель зобов'язаний пройти профільне навчання мінімум на рівні магістра, а з окремих предметів – взагалі здобути науковий ступінь.

На відміну від скандинавських країн, лідери ЄС, зокрема Франція та Німеччина, демонструють дещо інші підходи забезпечення діяльності закладів освіти адміністративними методами. Ці держави належать до так званої «центрально-європейської моделі освітньої політики», що заснована на розширеній соціальній участі публічної адміністрації в освіті та адаптації закладів освіти до вимог ринкових відносин. Вплив ринку проявляється у конкуренції між закладами освіти за державні ресурси, залучення юридичних осіб до фінансування вищої освіти, організації незалежних агентств з оцінювання якості роботи закладу, залученні до оцінювання студентами якості отриманих освітніх послуг як споживачів. Ба більше, роль держави проявляється у значному розподілі влади та відповідальності між різними рівнями адміністрування вищої освіти; участі закладів, органів місцевого управління у виробленні освітньої політики [12, с. 26–27].

Значний вплив держави на освітню діяльність Німеччини проявляється також у тому, що Міністерство освіти ФНР наділено широкими повноваженнями щодо здійснення контрольно-наглядових функцій за діяльністю закладів освіти, а певна кількість науково-педагогічного складу взагалі є державними службовцями. У свою чергу, у Франції за освітню політику відповідає Міністерство народної освіти, наукових досліджень і технологій, але діяльність закладів вищої освіти оцінюється Національним експертним комітетом. Цей державний орган за результатами перевірок публікує офіційні звіти, що дає можливість суспільству судити про національну систему якості освіти та рівень надання освітніх послуг окремими закладами освіти.

Висновки. Проведений аналіз низки міжнародних правових актів із питань забезпечення діяльності закладів освіти та зарубіжного досвіду окремих європейських країн дає змогу зробити ви-

сненок, що останні кроки, які здійснено Кабінетом Міністрів України, МОН України та іншими уповноваженими органами публічної адміністрації, насамперед прийняття протягом 2014–2017 рр. законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту», внесення змін до законів України «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту» та до інших відповідних нормативно-правових актів, а також створення НАЗЯВО, суттєво наблизили нашу країну до міжнародних, зокрема європейських, стандартів із питань освіти.

Водночас українським необхідним для сучасної вітчизняної системи освіти є перейняття зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти в частині належної децентралізації та надання ширших повноважень для закладів вищої освіти, переформатування професійно-технічної освіти у бік прив'язки до реальних потреб ринку праці відповідного регіону країни. Не менш важливим є підвищення прозорості реалізації владних повноважень уповноваженими органами публічної адміністрації завдяки широкій поінформованості населення про поточну діяльність і результати перевірок закладів освіти всіх рівнів.

Література

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Голос України: від 10 грудня 2008 р. – № 236.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: від 16 грудня 1966 р. [Електронний документ] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
3. Декларація соціального прогресу та розвитку: від 11 грудня 1969 р. [Електронний документ] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_116.
4. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти: від 14 грудня 1960 р. [Електронний документ] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_174.
5. Конвенція про технічну та професійну освіту: від 10 листопада 1989 р. [Електронний документ] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_271.
6. Болонська декларація: від 19 червня 1999 р. [Електронний документ] – Режим доступу: http://lpehea.in.ua/sites/default/files/documents/2014/10/07/2._bolonskaya_deklaraciya_1999.pdf.
7. Конограй В.В. Системи оцінки якості вищої освіти в країнах Балтії: порівняльний аналіз. / В.В. Конограй // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2015. – № 10 (54). – С. 345–355.
8. Офіційний веб-сайт Міністерства освіти та науки Латвії (Izglītības un zinātnes ministrija). [Електронний документ] – Режим доступу: <http://www.izm.gov.lv/lv>.
9. Офіційний веб-сайт Міністерства освіти та науки Естонії (Haridus- ja teadusministeerium). [Електронний документ] – Режим доступу: <https://www.hm.ee/ru>.
10. Конограй В.В. Системи оцінки якості вищої освіти в країнах Балтії: порівняльний аналіз. / В.В. Конограй // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2015. – № 10 (54). – С. 345–355.

11. Карпенко О.В. Освітні послуги у Швеції: досвід для України. / О.В. Карпенко // Вісник Академії педагогічних наук України. Серія: «Педагогіка і психологія». – 2013. – № 2 (79). – С. 87–94.

12. Державне управління у сфері освіти: конспект лекцій / За заг. ред. Н.Г. Протасової. – К.: НАДУ. 2012. – 60 с.

Анотація

Озерна І. В. Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти. – Стаття.

У статті розглянуто базові міжнародні стандарти у сфері глобальної реалізації та захисту права на освіту. Охарактеризовано позитивний зарубіжний досвід окремих держав-членів ЄС, зокрема Литви, Латвії, Естонії, Данії, Швеції, Фінляндії, Норвегії, Франції, Німеччини, щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти. Обґрунтовується, що необхідними для сучасної вітчизняної системи освіти є перейняття зарубіжного досвіду в частині належної децентралізації та надання ширших повноважень для закладів вищої освіти, реформатування професійно-технічної освіти у бік прив'язки до реальних потреб ринку праці відповідного регіону країни. Запропоновано вдосконалити правовий механізм забезпечення прозорості реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації завдяки широкій поінформованості населення про поточну діяльність і результати перевірок закладів освіти всіх рівнів.

Ключові слова: акредитація, адміністративно-правове забезпечення, заклади освіти, ліцензування, міжнародно-правові акти, органи публічної адміністрації.

Аннотация

Озерна И. В. Международные стандарты и зарубежный опыт в сфере административно-правового обеспечения деятельности учреждений образования. – Статья.

В статье рассмотрены базовые международные стандарты в области глобальной реализации и защиты права на образование. Охарактеризован положительный зарубежный опыт отдельных государств-членов ЕС, в том числе Литвы, Латвии, Эстонии, Дании, Швеции, Финляндии, Норвегии, Франции, Германии, по

административно-правовому обеспечению деятельности учебных заведений. Обосновывается, что необходимым для современной отечественной системы образования является перенятие зарубежного опыта в части надлежащей децентрализации и предоставление более широких полномочий для высших учебных заведений, реформатирование профессионально-технического образования в сторону привязки к реальным потребностям рынка труда соответствующего региона страны. Предложено усовершенствовать правовой механизм обеспечения прозрачности реализации властных полномочий органами публичной администрации за счет широкой осведомленности населения о текущей деятельности и результатах проверок учебных заведений всех уровней.

Ключевые слова: аккредитация, административно-правовое обеспечение, учебные заведения, лицензирование, международно-правовые акты, органы публичной администрации.

Summary

Ozerna I. V. International standards and foreign experience in the field of administrative and legal support of educational institutions. – Article.

In the article basic international standards are considered in the field of global realization and defense of right to education. Positive foreign experience of separate states-members of EC is described, including, Lithuania, Latvia, Estonia, Denmark, Sweden, Finland, Norway, France, Germany, in relation to the administrative providing of activity of establishments of education. It is grounded, that a necessity for the modern home system of education is adopting of foreign experience in part of the proper decentralization and grant of more wide latitudes for establishments of higher education, reformatting of vocational education toward attachment to the real necessities of labour-market of corresponding region. It is suggested to perfect the legal mechanism of providing of transparency of realization of imperious plenary powers the organs of public administration due to the wide awareness of population about current activity and results of verifications of establishments of formation of all levels.

Key words: accreditation, administrative providing, establishments of education, licensing, international acts, organs of public administration.