

Правові та організаційні засади державного управління в сфері підготовки іноземних студентів в Україні

У статті проаналізовано та описано сучасну систему державного управління процесом навчання іноземних студентів в Україні шляхом вивчення функцій та повноважень органів влади. Визначено механізми, які застосовуються державою для підтримки діяльності цієї системи, зокрема фінансовий, організаційно-правовий тощо. Виявлено проблеми, з якими стикається іноземний студент в Україні, та визначено напрями подальших досліджень.

Ключові слова: іноземні студенти, вищий навчальний заклад, вища освіта, освітні послуги, навчання та перебування іноземних студентів в Україні.

Роль міжнародного співробітництва закладів вищої освіти України зростає в міру їх багатопланової й активної участі в різних формах міжнародних науково-освітніх зв'язків і залежно від державної підтримки у вигляді законодавчих і нормативних ініціатив, а також фінансових інвестицій. Законодавча база для здійснення міжнародного співробітництва суб'єктами вищої освіти України періодично оновлювалася і доповнювалася. Своєчасні і виправдані законодавчі акти і відомчі розпорядження, що регламентують міжнародну діяльність, дають позитивні результати [1]. Сучасна система підготовки кадрів для зарубіжних країн в Україні спрямована насамперед на забезпечення процесу інтеграції України до світового наукового, освітнього та культурного простору, гуманізацію міжнародних відносин, утвердження етичних норм міжнародного спілкування, діалог націй і культур [3, с. 30]. Проте у працях вітчизняних науковців не знаходять відображення питання щодо підходів до здійснення державного управління процесом навчання іноземців, а також участі в цьому процесі відомств, установ та організацій.

Питання становлення і розвитку системи підготовки фахівців для зарубіжних країн неможливо розглядати окремо від загальної системи державного управління освітою в Україні. Над питаннями впровадження нових підходів до управління освітніми закладами працюють вітчизняні науковці В. Алфімов, Г. Аргюх, Т. Боголюб, Л. Даниленко, Г. Дмитренко, Л. Карамушка, В. Крижко, Н. Коломинський, В. Луговий, Є. Павлютенков. Серед фахівців, що досліджували менеджерський аспект, основні складові та структуру механізму державного управління вищих навчальних закладів (ВНЗ) системи МОН України в умовах інтеграції до європейського освітнього простору, слід відмітити Гамаюнову В. Г., Шевченко В. М.; Хаджирадєва С. К., Федотова Ю. В., Барбан М. М. займалися розробленням концепції державної політики

у галузі підготовки фахівців для іноземних країн у ВНЗ України.

Намагаючись реформувати сучасну систему вищої освіти в Україні, держава прописує основні завдання органам влади в нормативно-правових актах, які стосуються безпосередніх учасників навчального процесу – вищих навчальних закладів. Водночас питання щодо надання якісних освітніх послуг іноземним студентам, забезпечення умов їх перебування в Україні вимагає залучення інших органів влади, компетенція яких не пов'язана зі сферою освіти. Залежно від цього необхідно чітко окреслити і зрозуміти середовище, в якому перебуває іноземний студент під час навчання в Україні, і яким чином держава забезпечує як процес його навчання, так і умови перебування.

Метою статті є визначення основних структурних елементів та механізмів системи управління процесом навчання та перебування іноземних студентів в Україні. Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- проаналізувати структуру та функції державних і регіональних органів виконавчої влади, які контролюють процес навчання іноземних студентів та забезпечення умов їх проживання;
- розробити структурно-функціональну схему процесу підготовки іноземних студентів в Україні;
- визначити проблеми, які виникають під час підготовки іноземних студентів в Україні.

На сучасному етапі в Україні сформовано організаційно-функціональну структуру державного управління освітою, тобто систему органів державної влади, побудованих за принципом розподілу функцій щодо управління освітою.

Зазначимо, що державне управління галуззю вищої освіти в загальнонаціональному масштабі здійснюють органи виконавчої влади вищого, центрального та регіонального рівнів, кожен з яких має власні повноваження у реалізації державної освітньої політики. На вищому рівні (Президент та Верховна Рада України) визначаються цілі, завдання, механіз-

ми реалізації державної освітньої політики, розробляються законопроекти, нормативно-правова база функціонування і розвитку освіти. До центрального рівня управління, який очолює Кабінет Міністрів України, належать Міністерство освіти і науки України, галузеві міністерства і відомства, яким підпорядковані відповідні ВНЗ, а також державні комітети, агентства, комісії. Зазначені державні органи реалізують державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням та дотриманням законодавчих актів у галузі вищої освіти, розробляють програму її розвитку та стандарти, визначають нормативи матеріально-технічного і фінансового забезпечення ВНЗ, здійснюють аналітично-прогностичну діяльність у галузі, визначають тенденції і стратегічні напрями її розвитку, здійснюють організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю ВНЗ [9]. Враховуючи світові тенденції у сфері експорту освітніх послуг та перехід української економіки до інноваційно-соціально-орієнтованого типу розвитку, слід постійно нарощувати конкурентні переваги країни в науці, освіті та високих технологіях. За таких умов освітня політика стає одним із головних важелів інноваційного розвитку країни, а розширення експорту освітніх послуг стає прибутковим видом економічної діяльності, яскравим показником її соціального і культурного майбуття, у т. ч. через підвищення рівня та якості освіти.

Згідно з даними Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України протягом 2010–2011 навчального року у 195-ти ВНЗ України навчалися 46,6 тис. іноземців. Протягом 2011 року Україна прийняла іноземних студентів із 134 країн світу, в основному з країн Азії та Африки. Найбільша кількість іноземців – громадяни Китаю (близько 6,0 тис. осіб) та Туркменістану (близько 5000), а також Російської Федерації та Індії (відповідно 3,0 та 3,5 тис. осіб). Більшість з них навчається в університетах Харкова, Києва, Одеси, Луганська та Донецька, і майже 40% іноземних студентів здобувають в Україні медичну освіту [8].

Основні напрями міжнародного співробітництва у галузі вищої освіти визначено у Законі України “Про вищу освіту”: ВНЗ мають право здійснювати міжнародне співробітництво, укладати договори про співробітництво, встановлювати прямі зв'язки з ВНЗ іноземних держав, міжнародними організаціями, фондами тощо відповідно до законодавства [2]. Головними напрямами міжнародного співробітництва ВНЗ є: участь у програмах двостороннього та багатостороннього міждержавного обміну студентами, аспірантами, педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками; проведення спільних наукових досліджень; організація міжнародних конференцій, симпозіумів, конгресів та інших заходів; надання послуг, пов'язаних зі здобуттям вищої та

підсередньої освіти іноземними громадянами в Україні [2]. Перебування іноземних студентів в Україні регулюється низкою нормативно-правових актів. Зокрема, правовий статус іноземців визначають Конституція України, Закони України “Про правовий статус іноземців”, “Про біженців”, “Про вищу освіту”, інші нормативні акти України та міжнародні договори [4–6]. Основний принцип, на основі якого встановлюється правовий статус іноземців в Україні, закріплено в ст. 26 Конституції: іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються такими ж самими правами і свободами, а також мають такі ж самі обов'язки, що і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Поряд із цим під час навчання в Україні іноземний студент має певні права та обов'язки, які регламентовані у законодавчих актах. Саме тому сьогодні іноземний студент, перебуваючи на території України, вступає безпосередньо або опосередковано у взаємовідносини з цілою низкою органів влади, які мають певні повноваження стосовно перебування та навчання іноземного студента.

На розробленій нами схемі (рис. 1) показано органи влади та окремі організації, що беруть участь у забезпеченні процесу навчання та перебування іноземного студента в Україні. Серед них умовно можна виділити органи влади державного і регіонального рівня, які формують певну підсистему в загальній системі освіти України. Для забезпечення функціонування цієї системи спробуємо виділити державні механізми управління нею – правовий, організаційний та фінансовий. Оскільки діяльність та сфера компетенції будь-якого органу влади повинна регламентуватися відповідними нормативними актами, одним з головних механізмів державного управління є правовий механізм. Окреслене правове поле вимагає створення відповідних владних органів та інших інституцій, які беруть на себе повноваження із забезпечення процесу навчання та перебування іноземних студентів, що формує організаційний механізм.

І нарешті, функціонування відповідних органів влади та інституцій потребує фінансового і матеріально-технічного забезпечення та, відповідно, фінансового механізму державного управління.

На підставі схеми, наведеної на рис. 1, та положень про відповідні структурні підрозділи ми можемо визначити основні функції та повноваження органів влади, до компетенції яких входить навчання та перебування іноземних студентів в Україні (табл. 1).

На Міністерство освіти і науки України, яке є провідним органом влади, що відповідає за нормативне та методичне забезпечення навчання іноземних студентів, також покладено координацію роботи міністерств, відомств і навчальних закладів з питань підготовки фахівців для зарубіжних країн, розроблення і затвердження, за погодженням з

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

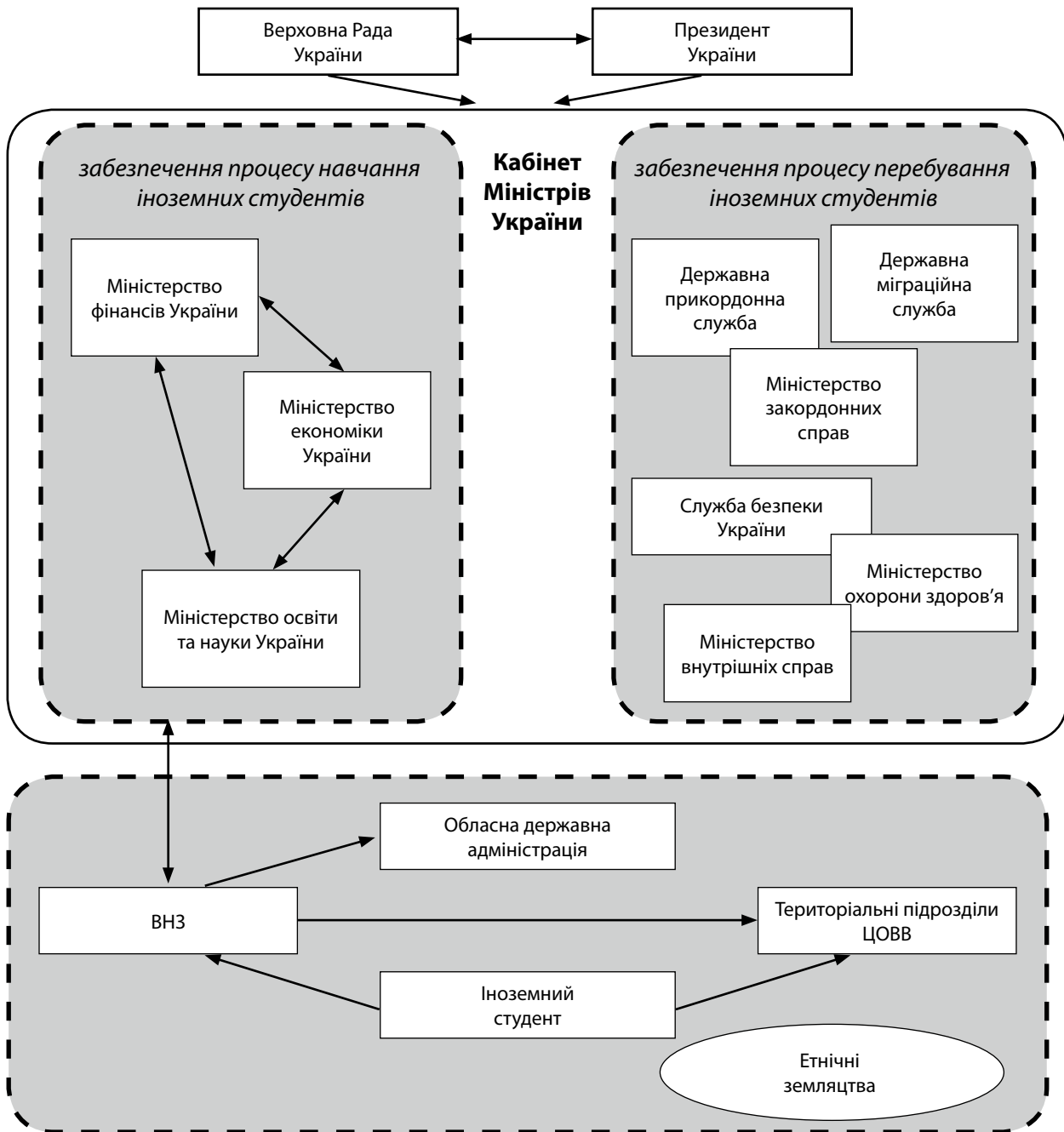


Рис. 1. Організаційна схема процесу навчання та перебування іноземних студентів в Україні

Мінфіном, Мінекономіки, Міністерством закордонних справ і Мінюстом, нормативних та інструктивних документів щодо умов навчання іноземців. Умови навчання, проживання, медичного обслуговування іноземних громадян встановлюються спеціальними положеннями, відповідними угодами, договорами, контрактами. Міністерство внутрішніх справ оформлює документи на продовження терміну перебування іноземних студентів, вирішує питання про відправлення на батьківщину іноземних громадян, які завершили або припинили навчання в Україні.

Утім аналіз чинної нормативної бази з питань навчання іноземних студентів свідчить про те, що

вона не відповідає сучасним вимогам та реаліям світового ринку освітніх послуг з урахуванням останніх інновацій в глобальному освітньому середовищі та потребує суттєвого удосконалення. До того ж, Україна не надає широкого спектру освітніх послуг за багатьма спеціалізаціями та певними освітньо-кваліфікаційними рівнями.

Важливим питанням в Україні є вирішення на державному рівні проблеми невизнання багатьма країнами світу вітчизняних дипломів про вищу освіту, через що випускники-іноземці змушені складати на батьківщині кваліфікаційний іспит, а іноді навіть проходити додатковий курс навчання. Така ситуація вимагає підвищення якості вітчиз-

Функції органів влади в процесі навчання та перебування іноземних студентів в Україні

Орган державної влади	Територіальний підрозділ органу влади на регіональному рівні, інші організації	Функції
Президент України, Верховна Рада України	–	Затвердження законів, підписання міжнародних договорів, ратифікація міжнародних документів.
Міністерство закордонних справ України	Представництва МЗС в регіонах, консульські пункти	Забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями; оформлення та видача запрошень іноземцям на видачу візи для в'їзду в Україну.
Міністерство освіти та науки, молоді та спорту України	Управління освіти обласних державних адміністрацій, вищі навчальні заклади	Нормативно-правове, організаційне та методичне забезпечення навчального процесу іноземних громадян.
Державна міграційна служба України	Головні управління міграційної служби в областях; управління, відділи в районах	Оформлення посвідчення на тимчасове проживання.
Міністерство внутрішніх справ України	Обласні управління внутрішніх справ	Контроль паспортно-візового режиму іноземних студентів.
Державна прикордонна служба України	Контрольно-пропускні пункти, пункти тимчасового перебування біженців	Перевірка легальності перетинання кордону та законності перебування на території країни.
Міністерство охорони здоров'я України	Державні або комунальні заклади охорони здоров'я	Визначення умов та порядку надання медичної допомоги іноземцям.
Міністерство фінансів України	Фінансові підрозділи вищих навчальних закладів	Створення механізмів фінансового забезпечення міжнародної діяльності (розроблення методик оплати навчання іноземних студентів).
Міністерство економіки України	–	Погодження економічно обґрунтованих розрахунків вартості навчання іноземних студентів.

няної освіти, запровадження та дотримання міжнародних освітніх стандартів.

Зазначимо, що в більшості країн світу, особливо там, де плата за навчання є досить високою, іноземним студентам дозволяється працювати. Трудова діяльність іноземних студентів зазвичай регламентується національним законодавством. Утім в Україні з невизначених причин іноземні студенти не мають права працювати та стажуватися після закінчення навчання.

Також потребує вирішення система депортації за кордон студентів, які не бажають навчатися. Наразі ця процедура як правило здійснюється за кошти ВНЗ, що вкрай обтяжливо для їхніх бюджетів. Відсутній також механізм контролю за іноземцями, які нібито прибули на навчання до ВНЗ України, але насправді використовують її як транзитний пункт міграції до країн Західної Європи.

Хоча проблема створення безпечних побутових умов для іноземних студентів не є досить актуальною для України, оскільки українці у більшості прихильно ставляться до іноземців, це питання повинно бути завжди в центрі уваги правоохоронних та громадських організацій.

Ще однією з причин вразливості іноземних студентів в Україні є низький рівень їх обізнаності про свої права та обов'язки в стосунках з університетом, а також про власний статус як іноземних громадян в

Україні. Відомо, що вони отримують мінімум інформації про власний правовий статус від адміністрації університетів, в яких вони навчаються [8]. Окрім того, особи, які не володіють українською мовою, не мають доступу до інформації щодо статусу іноземців в Україні через відсутність відповідної офіційної інформації на іноземних мовах. Законодавчі норми щодо статусу іноземних громадян загалом та іноземних студентів зокрема містять велику кількість прогалин в процедурах та відсутність процедурних гарантій, які дозволять особам захистити свої права.

Наприклад, українське законодавство передбачає, що іноземний студент, який приїхав на запрошення одного з українських ВНЗ, може перевестися до іншого ВНЗ лише за згоди першого. Закон не прописує процедуру надання цієї згоди і не надає перелік підстав, на яких ВНЗ дозволяється відмовляти студенту у переведенні. Процедури, які регулюють відрахування студента з університету, створюють багато можливостей для зловживань з боку урядових структур, оскільки українське законодавство надає вкрай суперечливе та нечітке визначення підстав для відрахування студентів. Серед інших підстав воно посилається на договір про навчання як на документ, який може передбачати умови для відрахування. Утім, оскільки іноземні студенти дуже часто не мають копію цього договору і не поінформовані про такі положення, роль дого-

вору як інструменту захисту їхніх прав залишається під питанням. Українське законодавство також не передбачає чіткої процедури відрахування і не містить жодних механізмів захисту від безпідставного відрахування, яким би могли скористатися іноземні студенти до моменту винесення рішення про відрахування. Згідно зі свідченнями студентів та матеріалами справ проекту “Без кордонів” Центру “Соціальна дія”, адміністрація університетів часто повідомляє студентів про факт відрахування через декілька місяців після винесення рішення (зазвичай вже після завершення терміну дії дозволу на перебування), ніколи не надає їм копію рішення, згідно з яким вони відраховані з університету (наказ ректора), та рідко повідомляє їм про справжні причини їх відрахування в інший спосіб [8].

Згідно з опитуванням Центру “Соціальна Дія” в рамках реалізації проекту “Без кордонів”, у Харкові, на випадок зустрічі з міліцією на вулиці, вони мають постійно носити з собою не тільки документи, які посвідчують особу, а й низку інших документів, пред’явлення яких на вимогу міліції не передбачено законодавством: перепустку в гуртожиток, студентський квиток та договір оренди для тих, хто не проживає в гуртожитку. Якщо вони не можуть надати один з перелічених документів, коли їх зупиняє міліціонер, з них вимагають негайно сплатити “штраф” на місці проведення перевірки. Етнічний профайлінг у Харкові є очевидним, особливо на території метрополітену, і можна припустити, що це є усталеною практикою правоохоронних органів у місті.

Заходи української міліції щодо іноземних студентів, спрямовані на “виявлення нелегальних мігрантів” серед них, часто є порушенням основних міжнародних стандартів прав людини щодо права на особисте життя. Як повідомляють Центру “Соціальна дія” (проект “Без кордонів”) деякі студенти в місті Києві, міліція може увірватися до гуртожитку вночі, щоб перевірити, чи всі зареєстровані студенти там проживають (ночують) і чи має кожна особа в гуртожитку дійсний дозвіл на проживання. Спостереження в рамках проекту “Без кордонів” свідчать, що часто заходи міліції, спрямовані на ефективну протидію “нелегальній міграції” шляхом створення статистики видворень, ведуть до несправедливого ставлення до іноземних студентів і є порушенням міжнародних стандартів прав людини. У такий спосіб міліція також сприяє розпалюванню ворожнечі до іноземних студентів та особливо представників “видимих меншин” серед них [8].

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки: сучасна нормативно-правова база в сфері підготовки іноземних громадян має суттєві прогалини, які потребують корегування з метою покращення умов перебування іноземців в Україні; перебування іноземних студентів в Україні супроводжується низкою проблем, пов’язаних із забезпеченням умов проживання, правовим захистом та інформаційною підтримкою. Це зумовлює потребу в проведенні подальших досліджень для опрацювання пропозицій з удосконалення державних механізмів у сфері управління процесом навчання іноземних студентів в Україні.

Список використаних джерел

1. Бесчастний В. М. Оптимізація управління вищими навчальними закладами [Електронний ресурс]: / В. М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. Журнал. [Електронне наукове фахове видання]. Вип. – 2013. – № 11. Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=14>
2. Закон України “Про вищу освіту” від 17.01.2002 р. № 2984–III [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. Законодавство України. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B2%D0%B8%D1%89%D1%83%20%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%83>
3. Фахова підготовка іноземних громадян в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : зб. матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 11–12 березня 2004 р.) // редкол.: З. І. Тимошенко (голова) та ін. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 30 с.
4. Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” від 22.09.2011 р. № 3773–VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
5. Закон України “Про біженців” від 08.07.11р. № 3671–VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
6. Проект Концепції формування системи експортування освітніх послуг України на період 2011–2020 рр. / Міністерство праці та соціальної політики України. Державна установа Науково-дослідний інститут соціально-трудових відносин (ДУ НДІ СТВ), Луганськ, 2010. – 17 с.
7. Ботева Г. Іноземні студенти в Україні: освіта чи експлуатація закладами : Аналітичний огляд проекту “Без кордонів” [Електронний ресурс] / Г. Ботева, О. Бондаренко, І. Холондович. – Режим доступу : http://noborders.org.ua/sfery-dijalnosti/rizne/inozemni-studenty-v-ukrajini-osvita-chy-ekspluatatsiya/#_ftn17#_ftn17.
8. Поступна О. В. Механізми державного управління вищою освітою України / О. В. Поступна // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 107–111.