

**Колесник В. Ю.,**  
*асистент кафедри міжнародного та митного права  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ КООПЕРАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЮНЕСКО В ОСВІТНІЙ СФЕРІ**

### **LEGAL BASIS FOR THE EUROPEAN UNION AND UNESCO COOPERATION IN THE EDUCATIONAL SPHERE**

Стаття присвячена вивченню особливостей міжнародно-правової співпраці Європейського Союзу та ЮНЕСКО з питань освіти. Автором безпосередньо встановлено спільність освітніх політик двох організацій та визначено правові основи цієї кооперації й основні напрями співпраці.

**Ключові слова:** *освіта, Європейський Союз, міжнародно-правове співробітництво ЄС в освітній політиці, ЮНЕСКО та ЄС – взаємодія в сфері освіти, правові основи співробітництва ЄС і ЮНЕСКО з питань освіти.*

Стаття посвящена изучению особенностей международно-правового сотрудничества Европейского Союза и ЮНЕСКО по вопросам образования. Автором непосредственно установлена общность образовательных политик двух организаций и определены правовые основы этой кооперации и основные направления сотрудничества.

**Ключевые слова:** *образование, Европейский Союз, международно-правовое сотрудничество ЕС в образовательной политике, ЮНЕСКО и ЕС – взаимодействие в сфере образования, правовые основы сотрудничества ЕС и ЮНЕСКО по вопросам образования.*

The article is devoted to the study of the peculiarities of the international legal cooperation between the European Union and UNESCO on education. The author directly establishes the commonality in educational policies of the two organizations and defines the legal foundations and main directions of this cooperation.

**Key words:** *education, the European Union, EU international legal cooperation in educational policy, UNESCO and the EU – cooperation in the field of education, legal framework for EU-UNESCO cooperation on education.*

Європейський Союз (далі – ЄС) є одним з основних акторів на міжнародній арені, який опікується питаннями освіти, що пов'язано зі значною інтенсифікацією міжнародної співпраці у цій сфері, в тому числі правової, що спостерігається протягом останніх років, та бажанням самого ЄС брати участь в освітніх процесах та вирішенні проблем, пов'язаних із ними. Крім того, знання, інтелект і моральність стають головними ресурсами стійкого прогресу. А в умовах постійно зростаючої конкуренції між державами з метою досягнення позитивного фінансового балансу для більшості держав світу дбайливе ставлення до людського капіталу, підвищення рівня кадрового потенціалу є базисом їхнього економічного процвітання. У цих умовах процеси глобалізації зумовлюють необхідність міждержавного співробітництва у сфері освіти з метою обміну досвідом для розвитку економічного, соціального, культурного та інтелектуального потенціалу держав [1, с. 13]. Не є виключенням і ЄС та його країни-учасниці, які бажають бачити Союз однією з найбільших конкурентоздатних економік світу, цілком усвідомлюючи безумовну роль освіти. Тому ЄС підбурює держави до активізації кооперації в досліджуваній сфері і сам при цьому не лишається осторонь, активно співпрацюючи з Організацією Об'єднаних Націй із питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО), флагманською організацією в цій сфері.

Усе вищевикладене з урахуванням прагнень України поглиблювати співробітництво із ЄС в освітній сфері вказує на актуальність дослідження основ

правового регулювання кооперації ЄС та ЮНЕСКО в цій сфері.

Питанню освітньої політики ЄС та особливостей її реалізації присвячено праці вітчизняних та зарубіжних дослідників Н. Вільчинської, О. Краєвської, О. Ковальчука, М. Ларіонової, О. Локшини, В. Пашкова та ін. Однак усі вони в основному зводяться до політологічних досліджень, оминаючи при цьому правові аспекти. Наявні праці, присвячені міжнародно-правовому співробітництву в освітній сфері, таких вчених, як С. Кашкін, А. Сабітова, О. Четверіков та ін., частково заповнюють цю прогалину, водночас вони не деталізують саме питання співпраці ЄС та ЮНЕСКО щодо освіти.

У цьому контексті метою статті є дослідження саме основ правового регулювання міжнародного освітнього співробітництва ЄС та ЮНЕСКО.

Загалом міжнародно-правова співпраця ЄС у сфері освіти здійснюється з низкою міжнародних організацій та держав світу, що уможливорює виділення трьох її рівнів: 1) універсальний або глобальний рівень, до якого належить співпраця з ООН, а саме ЮНЕСКО як флагманської організації, що опікується питаннями освіти, яка, насамперед, полягає в підтримці освітніх ініціатив та програм, зокрема, Освіти для всіх (*Education for All – EFA*) та Глобального партнерства заради освіти (*the Global Partnership for Education – GPE*), із Дитячим фондом ООН та Міжнародною організацією праці; 2) регіональний рівень, що включає співпрацю з регіональними міжнародними організаціями, які тією чи іншою мірою

заціпають питання освіти, наприклад, Радою Європи, Організацією із безпеки та співробітництва в Європі, та підтримку низки освітніх процесів, зокрема Болонського та Копенгагенського та освітніх програм мобільності; 3) локальний (державний) рівень, що характеризується підтримкою реформ систем освіти як індивідуально, так і в межах певних географічних регіонів, при цьому інтенсивність та обсяг співпраці залежатиме від подальших євроінтеграційних намірів держав.

Водночас ця кооперація розвивалась поступово, що пов'язано з послідовністю формування самої освітньої політики ЄС та закріплення її правового підґрунтя в установчих актах Союзу. Нині правовою основою для цього виду співробітництва, в тому числі, з ЮНЕСКО слугує, насамперед, ч. 1 ст. 21 Договору про ЄС («Союз намагається розвивати стосунки і розбудовувати партнерські відносини з третіми країнами, регіональними і універсальними міжнародними організаціями»), ч. 1 ст. 220 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС) («Союз встановлює будь-яке корисне співробітництво з органами Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованими установами, Радою Європи, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі й Організацією економічного співробітництва й розвитку. Союз також підтримує потрібні відносини з іншими міжнародними організаціями»), ч. 3 ст. 165 ДФЄС («Союз і держави-члени створюють сприятливі умови для співробітництва із третіми країнами й компетентними міжнародними організаціями у сфері освіти») та ч. 3 ст. 166 ДФЄС, що передбачає аналогічне положення щодо професійної освіти [2, с. 24, 99, 121]. Таким чином, установчі договори ЄС передбачають співробітництво з питань освіти з міжнародними організаціями та третіми державами як ЄС, так і його держав-членів.

Одним з основних стратегічних партнерів ЄС та водночас провідних акторів на міжнародній арені, який опікується питанням освіти, є ЮНЕСКО, що виступає спеціалізованою установою ООН та з моменту заснування якої у 1945 р. основною місією є «сприяння зміцненню миру і безпеки шляхом розширення співпраці народів у сфері освіти, науки і культури в інтересах забезпечення загальної поваги до справедливості, законності і прав людини, а також основних свобод, проголошених у Статуті ООН, для всіх народів незалежно від раси, статі, мови або релігії» (ст. 1 Статуту ЮНЕСКО) [3]. При цьому діяльність Організації в галузі освіти є одним із найважливіших засобів досягнення цієї мети.

ЮНЕСКО виступає за цілісне і гуманістичне бачення якісної освіти в усьому світі і забезпечення кожному права на освіту, а також відстоює ідею про центральну роль освіти в розвитку людського потенціалу, суспільства і економіки [4]. Також ЮНЕСКО пропагує застосування заснованого на правах людини цілісного підходу до освіти, націленого на реалізацію інклюзивного навчання протягом усього життя і побудову суспільства знань через формальне, неформальне та інформальне навчання. Саме таку

мету визначено середньостроковою стратегією розвитку ЮНЕСКО на 2014–2021 рр. [5], яка неабияк схожа на цілі, встановлені ЄС щодо освіти, оскільки обидві організації відстоюють унікальну роль освіти для майбутнього та визначають при цьому спільні для усіх проблеми. З огляду на це стає зрозумілим, що міжнародні організації мають не лише утриматися від конкуренції та змагальності між собою, а, навпаки, координувати свою діяльність задля посилення її ефективності та уникнення дублювання. Тобто їх метою має стати взаємне доповнення, що є ключем посилення їх впливу [6, с. 308].

Варто також зазначити, що саме ЮНЕСКО є єдиною установою ООН, що володіє виключним та повним мандатом на усі аспекти та питання щодо освіти. У зв'язку із цим саме вона розробляє ініціативи у сфері освіти та виносить їх на широкий загал. Найбільш визначними ініціативами цієї організації є EFA та GPE. EFA виступає «глобальним зобов'язанням» забезпечити якісну базову освіту для всіх дітей, молоді та дорослих, була представлена та затверджена у 2000 р. на Всесвітньому освітньому форумі в Дакарі [7] із встановленням таких цілей: розширення та вдосконалення системи комплексного виховання та освіти в ранньому віці, особливо для найбільш вразливих та малозабезпечених дітей; забезпечення доступу до цілком безплатної та обов'язкової початкової освіти, особливо для дітей, що перебувають у складних умовах, та тих, хто належать до етнічних меншин; забезпечення рівноправного доступу молоді та дорослих до відповідних навчальних та інших програм, що забезпечуватимуть розвиток людських навиків; підвищення рівня грамотності серед дорослих не менше ніж на 50% та забезпечення рівного доступу до базової та безперервної освіти для всіх дорослих; усунення гендерних диспропорцій у початковій та середній освіті та досягнення гендерної рівності в освіті; поліпшення всіх аспектів якості освіти [8].

Додатково з метою прискорення прогресу EFA у 2002 р. було започатковано унікальне партнерство – «Освіта для всіх – Швидкий шлях ініціативи», яке із 2011 р. відоме як GPE, ідея якого полягає, насамперед, у стимулюванні та наданні допомоги, ресурсів і технічної підтримки щодо впровадження національних освітніх реформ задля забезпечення універсальності початкової освіти у країнах, що розвиваються [9]. Нині ці ініціативи підтримують 189 країн світу та низка міжнародних організацій.

Усе вищевикладене дає змогу твердити, що освітня політика в межах ЮНЕСКО здійснюється за допомогою її стратегізації, при цьому головна відповідальність за її якісне впровадження покладається на держави. ЮНЕСКО ж надає постійну підтримку державам, спонукає їх до поглиблення партнерських відносин, здійснює моніторинг та формує відповідні правові інструменти. Загалом правові інструменти ЮНЕСКО можна поділити на дві групи: нормативні акти самої організації, які приймають форму рекомендацій, та міжнародні угоди держав-учасниць. З метою успішності розробки та прийняття

конвенцій ЮНЕСКО активно співпрацює в питаннях нормотворення з регіональними міжнародними організаціями, що також опікуються питанням освіти. Не є виключенням ЄС. Так, ЄС став одним із стратегічних партнерів ЮНЕСКО, адже обидві організації поділяють однакові цінності та тісно кооперують задля досягнення спільних цілей. Тематичний діалог та фінансове співробітництво з Європейською Комісією (далі – ЄК) та делегаціями ЄС на рівні країн постійно зростає, зокрема, у сферах взаємного інтересу, як-от: освіта, культура, наука та технології, вода та океани, а також свобода вираження поглядів. Враховуючи це та маючи за мету посилення діалогу, зміцнення співпраці та сприяння обміну найкращими практиками, 8 жовтня 2012 р. ЮНЕСКО та ЄС уклали Меморандум про взаєморозуміння (*Memorandum of Understanding*) (далі – МПВ) [10], який і став правовою основою їх міжнародного співробітництва, зокрема у сфері освіти.

Утім, варто наголосити, що налагодження цього діалогу було тривалим, адже розпочалося з обміну листами між ЮНЕСКО та ЄС ще у 1964 р., коли Європейські співтовариства де-юре не володіли компетенцією щодо освіти [11, с. 70]. Інтенсифікація ж співпраці розпочалася після прийняття Маастрихтського договору. А вже у 2001 р. ЄК звернулася із закликом у формі повідомлення до Ради ЄС та Європейського Парламенту щодо побудови ефективного партнерства між ЄС та ООН із питань розвитку та гуманітарних справ [12], в якому наголосувала на беззаперечному успіху в налагодженні співпраці між двома організаціями щодо практично усіх сфер зовнішніх зносин ЄС, зокрема із питань миру, безпеки, торгівлі, соціальних та економічних питань. Водночас, визнаючи глобальну роль ООН у міжнародних відносинах та встановлення Цілей розвитку тисячоліття ООН до 2015 р., ЄК наполягала на посиленні колаборації з агенціями ООН, фондами та програмами, в тому числі з ЮНЕСКО у питаннях розвитку освіти. У 2003 р. укладається фінансова та адміністративна рамкова угода між ЄС та ООН [13] і приймається чергове повідомлення ЄК, що спонукає до посилення присутності ЄС у діяльності агенцій ООН, збільшення фінансової підтримки проектів ООН та продукування стратегічного партнерства з агенціями ООН, зокрема з ЮНЕСКО [14]. Однак офіційний документ про співпрацю з ЮНЕСКО було підписано лише у 2012 р. [15].

Проаналізувавши МПВ, зазначимо, що він належить до тих правових інструментів, що мають політичний характер, не є юридично обов'язковими і не належать до міжнародних договорів у прямому сенсі слова. Адже використання незобов'язальних (*non-binding*) правових інструментів у врегулюванні відносин ЄС із рештою світу стає звичною практикою, що пов'язано, насамперед, із наміром підвищити продуктивність зовнішніх зносин, нівелювати труднощі у процесі перемовин та кінцевих домовленостей, посилити межі дискреційних повноважень сторін під час виконання домовленостей. Зрештою, незобов'язальні домовленості є більш придатними

для політично чутливих сфер або тих, що мають змінний характер [16, с. 115–116], до яких належить і освіта. Загалом простежується переважання майже вдвічі міжнародних інструментів незобов'язального характеру, укладених між ЄС та міжнародними організаціями або третіми державами, над класичними міжнародними угодами [17].

Водночас зазначимо, що т.зв. «неформальні» міжнародні угоди [18] або «м'які» міжнародні угоди [17], зокрема МПВ, хоч і не є юридично обов'язковими для сторін, здатні мати суттєвий політичний вплив та навіть породжувати юридичні наслідки. Міжнародне «м'яке» право дійсно в змозі створювати правові наслідки у міжнародному правовому порядку на основі принципу добросовісності, що призводить, принаймні, до очікувань сторін щодо дотримання цих політичних угод [16, с. 119].

Таким чином, хоч МПВ між ЮНЕСКО та ЄС не можна вважати класичним міжнародним договором, його значення не можна недооцінювати. Адже нинішній МПВ ґрунтується на багаторічній співпраці між цими організаціями, на спільних принципах, цілях, у тому числі ЦРТ ООН та ЕФА, і намірах розвивати це співробітництво задля підвищення якості діяльності та впливовості організацій у сферах, охоплених партнерством (п. 2, 4 МПВ). До таких сфер належить і освіта, збільшення обізнаності про важливість якої як значущого компоненту людського, соціального та економічного розвитку є першочерговим завданням. Відповідно до МПВ сторони здійснюватимуть координацію зусиль щодо якості, релевантності та змісту освіти (п. 6 МПВ) на універсальному, регіональному та державному рівнях (п. 17 МПВ), за необхідності із залученням громадськості (п. 19 МПВ). Основними інструментами співпраці при цьому виступатимуть регулярний діалог та обмін знаннями, поширення найкращих практик, розроблення на основі наочного підходу освітньої політики та відповідних рекомендацій (п. 13 МПВ) [10].

Примітним є те, що МПВ закликає сторін до продовження участі у багаторічних ініціативах щодо освіти, однією з яких є згадане вище GPE, що об'єднує країни, що розвиваються (країни-партнери), донорів (країни світу та ЄС), міжнародні організації (ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, Світовий банк), громадянське суспільство, організації вчителів, приватний сектор та інші фонди з метою тісного співробітництва з країнами-партнерами у розробленні та впровадженні якісних планів розвитку галузі освіти, щоб кожна дитина отримала якісну базову освіту, визначивши пріоритети найбільш необхідними, найуразливішими та тим, хто живе в нестабільних та конфліктних країнах.

Хоч ЄС є активним учасником GPE, його діяльність цим не обмежується, адже він також підтримує такі проекти: Міжнародна цільова група «Викладачі для освіти 2030» (*International Task Force on Teachers for Education 2030*), яка допомагає країнам, особливо в Африці, забезпечити належну кількість компетентних та мотивованих педагогів [19]; Глобальна мережа ЮНЕСКО міст, що навчаються (*UNESCO Global*

*Network of Learning Cities*), яка сприяє поширенню інклюзивного навчання від початкової до вищої освіти, ціложиттєвої освіти та освіти дорослих [20] та ін.

Водночас, незважаючи на тривале залучення до роботи ЮНЕСКО, його фінансового впливу та дедалі тіснішого партнерства між обома організаціями, ЄС, як правило, залишається у статусі простого спостерігача, обмежуючись переважно пасивною роллю в дебатах, що проводяться в рамках ЮНЕСКО. Попри те, що представники Союзу можуть брати участь у засіданнях органів організації та здійснювати усне втручання, вони не мають права голосу або нормотворчої ініціативи [11, с. 71].

З огляду на вищезазначене видається можливим таке узагальнення: беззаперечним є визнання

за освітою фундаментальної сфери у забезпеченні сталого розвитку країн та суспільств і основного засобу боротьби із такими негативними явищами, як убогість, примусова дитяча праця, збройні конфлікти тощо, при цьому подолання цих проблем потребує значної консолідації зусиль на глобальному рівні. Тому необхідність співробітництва ЄС у питаннях освіти з універсальними міжнародними організаціями, зокрема ЮНЕСКО, є виправданою. Водночас ця кооперація здійснюється на підставі укладеного МПВ та полягає у підтримці глобальних проектів організації щодо забезпечення усіх рівним доступом до безплатної та якісної освіти, не накладаючи при цьому жодних юридичних зобов'язань.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Сабитова А.А. Международно-правовое сотрудничество государств в образовательном пространстве. Вестник КазНПУ им. Абая, серия «Международная жизнь и политика». 2013. № 3(34). С. 13–16.
2. Зібрання актів європейського права. К.: Ред. Журн. «Право України», 2013. Вип. 1: Європейський Союз / упоряд. К.В. Смирнова; за заг. Ред. В.І. Муравйова. 2013. 1052 с.
3. Статут Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, 16 листопада 1945 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_014](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_014) (дата звернення: 10.12.2018).
4. Образование преобразует жизнь людей. URL: <https://ru.unesco.org/themes/education> (дата звернення: 10.12.2018).
5. Среднесрочная стратегия 2014–2021 гг. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002278/227860r.pdf> (дата звернення: 10.12.2018).
6. Мушак Н.Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 308–311.
7. Education for All Movement. URL: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/browse/1/> (дата звернення: 10.12.2018).
8. The Six EFA Goals. URL: [http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=22012&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=22012&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (дата звернення: 10.12.2018).
9. UNICEF's engagement in the Global Partnership for Education. URL: [https://www.unicef.org/partners/Partnership\\_profile\\_2012\\_Global\\_Partnership\\_for\\_Education.pdf](https://www.unicef.org/partners/Partnership_profile_2012_Global_Partnership_for_Education.pdf) (дата звернення: 10.12.2018).
10. UNESCO-European Union Partnership. URL: <https://en.unesco.org/UNESCO-EU-Partnership> (дата звернення: 10.12.2018).
11. The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments edited by Christine Kaddous. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2015. 279 p.
12. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs, 2 May 2001. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0231> (дата звернення: 10.12.2018).
13. Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community and the United Nations, 25 April 2003. URL: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU\\_MoU\\_8\\_October\\_2012.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf) (дата звернення: 10.12.2018).
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism, 10 September 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52003DC0526> (дата звернення: 10.12.2018).
15. Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Secretariat and its subsidiary bodies (hereinafter referred to as “UNESCO”) and the European Union, jointly referred to hereinafter as “the two Sides”, 8 October 2012. URL: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU\\_MoU\\_8\\_October\\_2012.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf) (дата звернення: 17.11.2018).
16. Andrade P. G. The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instrument. European Papers -A Journal on Law and Integration. 2016. Vol. 1. No 1. P. 115–125.
17. Wessel R.A. «Soft» International Agreements in EU External Relations: Pragmatism over Principles? URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f1f2a338-11f1-44b8-81d8-034f29099c28.pdf> (дата звернення: 10.12.2018).
18. Shaw M.N. International Law. Eight edition. London: Cambridge University Press, 2017. 1033 p.
19. International Task Force on Teachers for Education 2030. URL: <http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/index.php/en/about-us/history/history> (дата звернення: 10.12.2018).
20. UNESCO Global Network of Learning Cities. URL: <http://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities> (дата звернення: 10.01.2018).