DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.18
УДК: 342.951

Резніченко В. О.,

здобувач Науково-дослідного інститут публічного права

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА АКРЕДИТАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що у теорії і практиці адміністративного права провідне місце займає категорія інструментів публічного адміністрування. Не є винятковою сфера забезпечення вищої освіти в Україні. У статті сформовано ліцензування та акредитацію як інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні. Визначено, що за допомогою таких процедур визначається ефективність роботи закладів освіти та якість освіти, яку вони надають. Лікарські засоби становлять групу товарів народного споживання із особливим соціального значення. Обґрунтовано, що ліцензування у сфері забезпечення вищої освіти – інструмент публічної адміністрації (Міністерства освіти і науки України), зміст якої полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій ЗВО, видачі дублікатів ліцензій ЗВО, визнанні ліцензій ЗВО недійсними, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контролі за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері забезпечення вищої освіти. Обґрунтовано, що акредитація – це інструмент публічної адміністрації (Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти), який передбачений чинним законодавством з метою перевірки спроможності (можливості) ЗВО якісно здійснювати освітню діяльність з підготовки фахівців певною спеціалізацією. Зроблено висновок, що ліцензування та акредитація як інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні – це необхідність закладу вищої освіти підтверджувати відповідності освітньої програми певної спеціальності та рівня вищої освіти стандарту вищої освіти та набуття закладом вищої освіти права на видачу диплома державного зразка за цією спеціальністю шляхом звернення до певного суб'єкта публічного адміністрування (Міністерства освіти та науки України та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти).

Ключові слова: акредитація, заклад вищої освіти, ліцензія, ліцензування, освітня діяльність, освітня програма, сертифікат, суб'єкт публічної адміністрації.

Актуальність теми. У теорії і практиці адміністративного права провідне місце займає категорія інструментів публічного адміністрування. Не є винятковою сфера забезпечення вищої освіти в Україні.

Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки визначено, що у системі вищої освіти існує низка проблем, які разом із суттєвими зовнішніми та внутрішніми викликами створюють ризики та негативно впливають на можливості розвитку. Зокрема рівень автономії ЗВО

(далі – заклад вищої освіти) залишається незадовільним, рівень автономії ЗВО залишається незадовільним, рівень автономії ЗВО залишається незадовільним, рівень автономії ЗВО залишається незадовільним, невідповідність навичок випускників ЗВО потребам роботодавців, низьке та неефективне фінансове забезпечення вищої освіти, низький престиж праці викладача, втрата кадрового потенціалу, низький престиж праці викладача, втрата кадрового потенціалу [1].

На цій основі зазначеного видно, що багато проблем в сфері вищої освіти пов'язані з недосконалою системою публічного адміністрування, саме цим і зумовлена актуальність дослідження ліцензування та акредитації як інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні.

Теоретична основа дослідження. Інструменти публічного адміністрування досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, К. Афанас'єв, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, К. Булатов, Н. Галіцина, В. Галунько, І. Голосніченко, Е. Демський, О. Джафарова, М. Ковалів, Л. Кожура, І. Коліушко, Т. Коломоець, В. Колпаков, Р. Куйбіда, В. Курило, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Нікітенко, О. Остапенко, І. Патерило, О. Правоторова, Л. Рогач, А. Сачаво, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та інші.

Виклад основного матеріалу. Жоден ЗВО не зможе існувати поки не пройде ліцензування та акредитацію. За допомогою таких процедур визначається ефективність роботи закладів освіти та якість освіти, яку вони надають.

Законом України «Про вищу освіту» визначено, що ліцензування – процедура визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність відповідно до ліцензійних умов провадження освітньої діяльності [2]. Ця процедура здійснюється за вимогами Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [3].

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» ліцензійні умови провадження освітньої діяльності встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання закладом вищої освіти або науковою установою, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії. У сфері вищої освіти ліцензуванню підлягають: 1) освітня діяльність закладу вищої освіти на певному рівні вищої освіти; 2) освітня діяльність за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання [2].

Згідно із статтею 13 Закону України «Про вищу освіту» Міністерство освіти та науки України здійснює ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти та заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог ліцензійних умов [2].

Порядок ліцензування визначає Кабінет Міністрів України (п. 1 ст. 24). Реалізація принципу автономії закладу вищої освіти дозволяє йому у межах ліцензованої спеціальності запроваджувати спеціалізації, перелік яких визначати самостійно (п. 5 ст. 10) [2].

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» затверджено перелік органів ліцензування. Відповідно до пункту 5 цього переліку органами

ліцензування освітньої діяльності закладів освіти встановлено МОН, обласні та Київську міську держадміністрації. З урахуванням повноважень органів виконавчої влади, визначених профільними галузевими освітніми законами, МОН є органом ліцензування освітньої діяльності закладів освіти у сфері вищої та професійно-технічної освіти, а обласні та Київська міська держадміністрації є органами ліцензування освітньої діяльності закладів освіти у сфері дошкільної та загальної середньої освіти [4].

Основним документом, що регулює процедуру ліцензування є Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладів освіти (далі – Ліцензійні умови). Ним визначено загальні вимоги доліцензування діяльності з надання освітніх послуг, проведення ліцензійної експертизи, прийняття рішень та їх оформлення, видання й переоформлення ліцензій, видання їх дублікатів, а також прийняття рішень про обмеження діяльності суб'єктів у сфері освіти [5].

На рівні вищої освіти ліцензуванню підлягають два основних напрямки: 1) за певним рівнем вищої освіти (початковий (короткий цикл), перший (бакалаврський), другий (магістерський), третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий); 2) за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання на певному рівні вищої освіти [5].

Автори навчально-методичного посібнику зазначають, що процедура ліцензування освітньої діяльності реалізується за певними стадіями, серед яких можна виділити основні і додаткові (факультативні): 1. Стадія підготовки до ліцензування освітньої діяльності (передбачає ініціювання процедури ліцензування за заявою закладу вищої освіти або наукової установи, яку він подає Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти разом із документами, що підтверджують відповідність заявника стандарту освітньої діяльності за відповідною спеціальністю; розгляд Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти поданих згідно з Ліцензійними умовами документів); 2. Стадія ліцензійної експертизи (передбачає проведення ліцензійної експертизи; видачу експертного висновку; проведення повторної експертизи (додатковий етап); 3. Прийняття рішення про отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності (передбачає подання закладом вищої освіти або науковою установою до Міністерства освіти та науки України заяви про отримання ліцензії та експертного висновку від Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; прийняття рішення про видачу (або відмову у видачі) ліцензії на провадження освітньої діяльності); 4. Стадія видання та оформлення ліцензії на провадження освітньої діяльності (передбачає видання ліцензії на провадження освітньої діяльності; переоформлення ліцензії (додатковий етап); анулювання ліцензії (додатковий етап); внесення інформації про видання (анулювання) ліцензії до Єдиної державної електронної бази з питань освіти є обов'язковим) [6].

Наведена процедура проходження ліцензування ЗВО є досить вдалою.

Кашперський О. В. проводячи дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні визначив поняття «процедура ліцензування певних видів господарської діяльності» як процедуру публічного посвідчення компетентним органом ліцензування

права суб'єкта господарювання, який є здобувачем ліцензії, здійснювати конкретний вид господарської діяльності, визначений законодавством України у цій сфері [7].

К. В. Тимошенко визначає, що ліцензування — це інструмент впливу держави на підприємництво, і саме від практики надання ліцензій залежить рівень захисту суб'єктів підприємницької діяльності. Законодавство має створити такий механізм надання ліцензій, який запобігав би негативній практиці прийняття рішень про надання або ненадання ліцензій [8, с. 151]. Вчений звертає увагу на те, що ліцензування є важливою умовою забезпечення якості підприємницької діяльності, у т.ч. і освітньої діяльності.

У свою чергу П.М. Пальчук визначив, що ліцензування – це адміністративно-правова діяльність відповідних органів державної влади щодо видачі, переоформлення та анулювання ліцензій, видачі дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування та виконання ліцензіатами вимог ліцензійних умов щодо певного виду господарської діяльності [9, с. 13]. Вчений акцентує увагу саме на адміністративно-правова діяльність органів ліцензування.

Отже, ліцензування у сфері забезпечення вищої освіти – інструмент публічної адміністрації (Міністерства освіти і науки України), зміст якої полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій ЗВО, видачі дублікатів ліцензій ЗВО, визнанні ліцензій ЗВО недійсними, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контролі за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері забезпечення вищої освіти.

Ще однією складовою системи забезпечення якості вищої освіти, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», є акредитація.

СЛОВНИК.ua. визначає, що акредитація - це процедура, у ході якої національний відповідний орган документально засвідчує компетентність юридичної особи чи відповідного органу з оцінювання відповідності виконувати певні види робіт (випробування, калібрування, сертифікацію, контроль) [10].

На законодавчому рівні термін «акредитація» визначався досить часто.

Законом України «Про освіту» визначено, що акредитація у двох формах: 1) акредитація освітніх програм спеціалізованої освіти, інституційний аудит; 2) інституційна акредитація закладів спеціалізованої освіти здійснюються з обов'язковим залученням представників відповідної сфери [11].

Законом України «Про вищу освіту» визначено, що акредитація освітньої програми - оцінювання освітньої програми та/або освітньої діяльності закладу вищої освіти за цією програмою на предмет забезпечення та вдосконалення якості вищої освіти. Заклад вищої освіти, який бажає акредитувати освітню програму, подає до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти письмову заяву та документи, що підтверджують відповідність його освітньої програми та освітньої діяльності

за такою програмою вимогам та критеріям, встановленим Положенням про акредитацію освітніх програм [2].

На підставі зазначеного ЗВО протягом трьох місяців з дня подання заяви Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти отримує наступні рішення про акредитацію, умовну (відкладену) акредитацію чи відмову в акредитації відповідної освітньої програми. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти приймають такі рішення на основі експертного висновку відповідної галузевої експертної ради та вносяться до Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, визначає основні засади та порядок проведення акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, як інструменту зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в Україні. Акредитація освітньої програми - оцінювання якості освітньої програми та освітньої діяльності закладу вищої освіти за цією програмою на предмет відповідності стандарту вищої освіти, спроможності виконання вимог стандарту, а також досягнення заявлених у програмі результатів навчання відповідно до критеріїв оцінювання якості освітньої програми [12].

За результатами діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти видається сертифікат про акредитацію.

Отже, акредитацію освітньої програми можна визначити як перевірка спроможності (можливості) ЗВО якісно здійснювати освітню діяльність з підготовки фахівців певною спеціалізацією.

Виходячи з положень Закону України «Про вищу освіту» інституційну акредитацію ЗВО можна визначити як перевірку системи внутрішнього забезпечення якості надання освітніх послуг ЗВО вимогам до системи забезпечення якості вищої освіти.

Відповідно до статті 25-1 Закону України «Про вищу освіту» інституційна акредитація ЗВО є добровільною і може проводитися за ініціативою керівника та колегіального органу управління закладу вищої освіти шляхом звернення до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти із письмовою заявою та документами, що підтверджують відповідність його системи внутрішнього забезпечення якості вимогам до системи забезпечення якості вищої освіти [2].

Результат інституційної акредитації засвідчується сертифікатом, що надає ЗВО право на самоакредитацію освітніх програм (крім тих освітніх програм, що акредитуються вперше в межах відповідної галузі знань). ЗВО, який здійснив самоакредитацію освітньої програми, подає Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти письмову заяву, на підставі якої отримує сертифікат про акредитацію освітньої програми.

Отже, інституційна акредитація ЗВО – це отримання додаткової автономії ЗВО щодо перевірки забезпечення якості вищої освіти.

Відповідно до ч. 6 ст. 7 Закону «Про вищу освіту» документ про вищу освіту державного зразка видається ЗВО тільки за акредитованою освітньою програмою. За неакредитованою освітньою програмою ЗВО виготовляють власні документи про вищу освіту у порядку та за зразком, що визначені вченою радою закладу вищої освіти [2].

Виходячи із зазначеного, акредитація – це інструмент публічної адміністрації (Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти), який передбачений чинним законодавством з метою перевірки спроможності (можливості) ЗВО якісно здійснювати освітню діяльність з підготовки фахівців певною спеціалізацією.

Висновки. На основі проведеного дослідження варто зауважити, що ліцензування та акредитація як інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні – це необхідність ЗВО підтверджувати відповідності освітньої програми певної спеціальності та рівня вищої освіти стандарту вищої освіти та набуття закладом вищої освіти права на видачу диплома державного зразка за цією спеціальністю шляхом звернення до певного суб'єкта публічного адміністрування (Міністерства освіти та науки України та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
3. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.
4. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 №1187. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF/page>.
6. Якість вищої освіти: теорія і практика: навчально-методичний посібник / за наук. ред. А. Василюк, М. Дей; кол. авторів: А. Василюк, М. Дей, В. Базелюк та ін.; НАПН України, Університет менеджменту освіти. Київ; Ніжин: Видавець ПП Лисенко М. М., 2019. 176 с.
7. Кашперський О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 19 с.
8. К. В. Тимошенко Ліцензійне провадження в адміністративному процесі. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. С. 144–152.
9. Пальчук П.М. Правові засади ліцензування торговельнодіяльності в Україні : монографія. Київ : КНТЕУ, 2008. 224 с.
10. СЛОВНИК.ua. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%86%>.
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
12. Про затвердження Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України 11 липня 2019 року № 977. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19#Text>.

V. Reznichenko

LICENSING AND ACCREDITATION AS TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

The relevance of the article is that in the theory and practice of administrative law the leading place is occupied by the category of tools of public administration. The sphere of providing higher education in Ukraine is not exclusive. The article forms licensing and accreditation as tools of public administration of higher education in Ukraine. It is determined that such procedures determine the efficiency of educational institutions and the quality of education they provide. Medicines are a group of consumer goods of special social importance. It is substantiated that licensing in the field of higher education is a tool of public administration (Ministry of Education and Science of Ukraine), the content of which is the issuance, renewal and revocation of free economic licenses, issuance of duplicate free economic licenses, invalidation of free economic licenses, licensing cases and license registers. control over the observance by licensees of license conditions, issuance of orders on elimination of violations of license conditions, as well as orders on elimination of violations of legislation in the field of higher education. It is substantiated that accreditation is a tool of public administration (National Agency for Quality Assurance in Higher Education), which is provided by current legislation in order to verify the ability (opportunity) of free education to carry out quality educational activities to train specialists in a particular specialization. It is concluded that licensing and accreditation as tools of public administration of higher education in Ukraine – is the need for higher education to confirm the compliance of the educational program of a particular specialty and level of higher education standard of higher education and the right of higher education to appeal to a certain subject of public administration (Ministry of Education and Science of Ukraine and the National Agency for Quality Assurance in Higher Education).

Keywords: accreditation, higher education institution, license, licensing, educational activity, educational program, certificate, subject of public administration.