

УДК 342.9:37

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА АКРЕДИТАЦІЇ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Микола ЛЕГЕНЬКИЙ,
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національного університету «Львівська політехніка»

SUMMARY

Peculiarities of legislative support to provide with the procedure reforming for licensing and accreditation of higher education institutions expose in the light of the requirements of the law of Ukraine "On higher education". Possible ways of implementing the basic ideas of the law were characterized given the need to create the National Agency under the law for quality assurance of higher education.

Key words: Law of Ukraine "On higher education", the educational activities in the field of higher education, licensing, licensing examination, accreditation of educational programs.

АНОТАЦІЯ

Розкриваються особливості законодавчого забезпечення реформування процедури ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів у світлі вимог закону України «Про вищу освіту». Охарактеризовано можливі способи реалізації основних ідей закону з огляду на необхідність створення передбаченого законом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Ключові слова: Закон України «Про вищу освіту», освітня діяльність у сфері вищої освіти, ліцензування, ліцензійна експертиза, акредитація освітньої програми.

Постановка проблеми. Реформування законодавчого забезпечення вищої освіти України чи не головною мірою стосується таких важливих напрямів діяльності вищих навчальних закладів, як їх реформування та акредитація.

Мета статті – розкрити особливості законодавчого забезпечення реформування процедури ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів у світлі вимог закону України «Про вищу освіту» та охарактеризувати можливі способи реалізації основних ідей закону з огляду на необхідність створення передбаченого законом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Попередній Закон України «Про вищу освіту» розглядав ліцензування як процедуру визнання спроможності вищого навчального закладу певного типу розпочати освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям вищої освіти та кваліфікації, відповідно до вимог стандартів вищої освіти, а також до державних вимог щодо кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення. Під акредитацією ж розумілася процедура надання вищому навчальному закладу права провадити освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям вищої освіти та кваліфікації, відповідно до вимог державної освіти, а також до державних вимог щодо кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення. З точки зору процедурних вимог ці процедури достатньо близькі, а відрізнялися метою – визнання закладу спроможним розпочати освітню діяльність чи надання йому права цю діяльність провадити [1, с. 134].

У новому Законі законодавець змістив акценти, залишивши головним пріоритетом процедуру ліцензування, яку розглядає як визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності. Акредитація ж стосується виключно освітніх програм чи освітньої діяльності за цією програмою. При цьому законодавець чітко визначив критерії прийняття по-

зитивного рішення, віднісши до них відповідність стандарту вищої освіти, спроможність виконати вимоги стандарту та досягти заявлених результатів навчання [2].

Слід зауважити, що вищезазначене трактування поняття ліцензування певною мірою відрізняється від трактування, що дає Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», який розглядає ліцензування як засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності [4]. Дані відмінності не є принциповими, в той же час останнє трактування характеризує поняття з точки зору родової ознаки, що передбачає можливість наявності інших основоположних ознак, в той час як Закон України «Про вищу освіту» наводить ознаку, притаманну саме цій процедурі, а відтак, на нашу думку, це трактування є оптимальнішим.

Низка вчених-юристів також звертають увагу на неоднозначність підходів у трактуванні поняття ліцензування. Так, Л.В Шестак абсолютно справедливо вважає ліцензування комплексним правовим інститутом, який поєднує норми як адміністративного, так і цивільного права, та виділяє його особливості, до яких відносить специфіку сфери правозастосування, яка характеризується необхідністю чіткого дотримання параметрів визначеної правової поведінки; актуальність у світлі проведення адміністративної реформи; наявність контролю за набуттям спеціального статусу та фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов; порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що створюють особливу спрямованість правового регулювання, не пов'язану з наданням суб'єкту спеціального правового статусу; однорідність змісту ліцензування, який, як правило, складає систему стосунків у рамках однієї галузі; наявність особливої адміністративної відповідальності за порушення ліцензійних умов і, нарешті, те, що суб'єктами відносин ліцензування можуть бути лише особи, які мають повну правоздатність. Слід зазначити, що всі встановлені автором особливості повною мірою стосуються і ліцензування вищих навчальних закладів [6, с. 12].

Ще більш суттєві зміни передбачив законодавець у процедурах та суб'єктах ліцензування й акредитації. У першу чергу зазначені зміни пов'язані з Національним агентством із забезпечення якості освіти, створення якого передбачене вищезазначеним Законом. Саме на агентство покладено функцію здійснення ліцензійної експертизи та надання вищому навчальному закладові відповідного експертного висновку. І вже за наявності вищезазначеного висновку заявник подає документи до центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, якому і надано право видавати відповідні ліцензії.

Законодавцем установлені терміни для здійснення ліцензійної експертизи – два місяці, та для розгляду заяви на отримання ліцензії – 10 робочих днів. Також передбачені можливі дії навчальних закладів у разі порушення вищезазначених термінів.

Встановлено, що ліцензії видаються окремо за кожною спеціальністю, та визначені умови і порядок їх анулювання. Визначено перелік інформації, яка має бути відображена у ліцензії. Передбачено, що форма ліцензії на провадження освітньої діяльності, порядок її оформлення, переоформлення, видачі та зберігання затверджуються Кабінетом Міністрів України. Чітко перелічені підстави для переоформлення ліцензії та її анулювання.

Акредитація освітньої програми здійснюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти за бажанням вищого навчального закладу, який і подає до агентства відповідну заяву та підтверджувальні документи.

Законодавцем чітко визначений термін, протягом якого Агентство має здійснити силами відповідної галузевої експертної ради акредитаційну експертизу та прийняти рішення про акредитацію чи відмову в ній – два місяці з дня подання заяви. На видачу сертифікату про акредитацію відведено три робочі дні. Законом чітко визначено обсяг інформації, який має міститися у сертифікаті, та встановлено, що форма сертифікату про акредитацію, порядок його оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку затверджуються Кабінетом Міністрів України. Дано вичерпний перелік випадків, які можуть стати підставами для переоформлення сертифікатів про акредитацію, до яких віднесені ліквідація, реорганізація, зміна найменування чи місцезнаходження навчального закладу чи його структурного підрозділу.

Наявність у вищого навчального закладу сертифікату про акредитацію є підставою для видачі ним диплому державного зразка за акредитованою спеціальністю.

Важливим кроком імплементації чинного законодавства в частині ліцензування діяльності вищих навчальних закладів стали Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладів освіти, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187 [5].

Важливою новацією цього нормативного документу є чітке формулювання понятійного апарату, зокрема визначення понять керівника проектної групи – гаранта освітньої програми, освітньої діяльності у сфері вищої освіти, місця провадження освітньої діяльності тощо.

Визначено вимоги до керівника проектної групи, до яких віднесено наявність у науково-педагогічного або наукового працівника, що має відповідний стаж не менше 10 років, наукового ступеня та/або вченого звання за відповідною чи спорідненою до освітньої програми спеціальністю. Важливою умовою ліцензування, а відтак і підвищення якості освіти, є вимога, згідно з якою керівник проектної групи може бути одночасно гарантом лише однієї освітньої програми.

У нормативному документі дано вичерпний перелік документів, які подаються для ліцензування, і зазначено,

що органу ліцензування забороняється вимагати додаткові документи. Визначено, що ліцензіат провадить освітню діяльність виключно в межах ліцензованого обсягу, під яким у випадку вищої освіти розуміється кількість осіб, що навчаються одночасно на певному рівні вищої освіти за певною спеціальністю на кожному курсі навчання. Перевищення ліцензованого обсягу для вищих навчальних закладів допускається виключно у разі продовження навчання особами, що робили перерву у навчанні з визначених законодавством причин, а також у випадках, передбачених законом.

Ліцензійними умовами встановлено, що ліцензуванню у встановленому порядку підлягає розширення провадження освітньої діяльності, до якого, зокрема, віднесено започаткування провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти закладом освіти чи його відокремленим структурним підрозділом за новою спеціальністю, іншим рівнем вищої освіти. Також введено поняття звуження провадження освітньої діяльності, до якого віднесено припинення провадження частини освітньої діяльності за певною спеціальністю, певним рівнем чи певним місцем провадження, яке закріплюється рішенням органу ліцензування на підставі заяви закладу освіти.

Також визначені вимоги щодо провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти в частині документального, кадрового, технологічного та організаційного забезпечення. Перелічено вимоги, яких має дотримуватися ліцензіат, що провадить освітню діяльність, до яких, зокрема, віднесені регулярні подання в електронному вигляді даних та відомостей про кадрове та матеріально-технічне забезпечення закладу до Єдиної державної електронної бази з питань освіти, а також оприлюднення інформації про навчально-методичне та інформаційне забезпечення на офіційному веб-сайті закладу; збереження протягом строку дії ліцензії оригіналів документів, які стали підставою для ліцензування, та їх електронних копій; повідомлення органу ліцензування у разі змін у зазначених даних; забезпечення здійснення освітньої діяльності виключно у встановлених місяцях її провадження; своєчасне повідомлення у разі припинення освітньої діяльності тощо.

Важливим елементом системи ліцензування і акредитації є діяльність Національного агентства з питань забезпечення якості освіти, створення якого було передбачено Законом України «Про вищу освіту».

Відповідно до вищезазначеного Закону Національне агентство є незалежним колегіальним органом, члени якого обираються самими вищими навчальними закладами різних форм власності, національною та галузевими академіями наук, органами студентського самоврядування і представниками роботодавців. Вважаємо за необхідне підкреслити важливість останньої категорії, оскільки саме роботодавці є замовниками вишів у підготовці фахівців, а тому мають брати активну участь у формуванні державної освітньої політики взагалі та забезпеченні якості вищої освіти зокрема.

Законодавцем чітко визначені повноваження Національного агентства. В першу чергу – нормотворчі, до яких слід віднести формування системи вимог до забезпечення якості вищої освіти, пропозицій щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, та критеріїв оцінки якості наукової діяльності, а також розробку відповідних положень про акредитацію та інших нормативних документів у межах компетенції. Інформаційно-аналітичні функції забезпечують аналіз освітньої діяльності вищих навчальних закладів та формування єдиної бази даних спеціалізацій, запроваджених вищими навчальними закладами. До практичних повноважень доцільно віднести проведення ліцензійної

експертизи, акредитації освітніх програм і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти.

Як свідчить світова практика, вищезазначені повноваження у цивілізованих країнах належать не органам виконавчої влади, а саме подібним незалежним агентствам. Таким чином, подібне законодавче нововведення є вагомим кроком України до світового освітнього простору.

Нормами Закону передбачені і звітність та відкритість у діяльності Агентства, яке має щороку готувати та оприлюднювати доповідь про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства та звіт про власну діяльність. Зазначені документи оприлюднюються та доповідаються центральним органам законодавчої та виконавчої влади і направляються до вищих навчальних закладів.

Законом установлено створення у складі Агентства Комітету з питань етики, Апеляційного, а також інших комітетів. Передбачена можливість залучення до роботи провідних іноземних вчених у якості міжнародних експертів.

Законодавцем чітко зарегламентовані процедурні питання діяльності Агентства а також визначені статус та основи діяльності відповідних галузевих експертних рад.

Необхідно зазначити, що всі вищезазначені кроки щодо створення Агентства та нормативного забезпечення його діяльності здійснюються у повній відповідності до міжнародних зобов'язань нашої держави. У 2000 році країнами – членами Ради Європи, котрі є учасниками Болонської угоди, засновано Європейську асоціацію із забезпечення якості вищої освіти, яка об'єднує аналогічні національні агентства. Україна приєдналася до цієї угоди в травні 2005 року, взявши на себе, таким чином, зобов'язання щодо утворення та входження вітчизняного агентства до Європейської асоціації.

Утворення та функціонування Національного агентства має стати реальним і вагомим прикладом реалізації реформ у державі, зокрема запровадження дерегуляції і децентралізації у сфері вищої освіти, надання автономії вищим навчальним закладам.

Однак низка факторів як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру не дала змоги забезпечити своєчасне формування складу агентства і організації його функціонування. І першочерговою причиною слід вважати певну невизначеність у прописаних Законом кадрових процедурах формування Агентства. Так, у законі були прописані лише процедури обрання, а не призначення членів Агентства. Вимоги до кандидатів обмежувалися заборонаю обрання керівників і заступників керівників Національної академії наук України та національних галузевих академії наук, вищих навчальних закладів, наукових установ та засновників приватних вищих навчальних закладів. Зазначених вимог явно недостатньо.

Для подолання зазначеної негативної ситуації Верховною Радою України було прийнято Закон України від 14 червня 2016 р. «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [3]. Зазначеним Законом на Кабінет Міністрів України покладено затвердження

складу Національного агентства та контроль за його кадровим забезпеченням. Також законодавцем було розширено перелік обмежень, які застосовуються до кандидатів у члени Агентства. Відтепер до участі у виборах не допускаються особи, які за рішенням суду визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена, які мають непогашену чи не зняту судимість за вчинення злочину або відповідно до вироку суду позбавлені права обіймати відповідні посади. Протягом року не можуть балотуватися особи, які визнані винними у вчиненні корупційного правопорушення чи піддавалися адміністративному стягненню за вчинення корупційного правопорушення. Також обмежені у праві брати участь у конкурсі претенденти, відомості про яких внесені до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», які підпадають під дію частини третьої статті 1 Закону України «Про очищення влади» а також ті, хто голосували за диктаторські закони 16 січня 2014 р.

Зазначеним Законом Кабінету Міністрів доручено в місячний термін вжити заходів щодо затвердження прив'язаного у відповідності до вищезазначених вимог складу Національного агентства, а також його затвердження.

Висновки. Вважаємо, що зазначені заходи дадуть змогу у короткій термін вирішити проблеми, пов'язані зі створенням Агентства, та забезпечити належну організацію його діяльності, що, у свою чергу, стане важливим кроком на шляху до приведення рівня якості вищої освіти в Україні до світових стандартів.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про вищу освіту» № 29884-III від 17 січня 2002 р. (Закон втратив чинність на підставі Закону України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 20, ст. 134.
2. Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» № 1415-VIII від 14 липня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19>.
4. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», № 222-VIII від 2 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/222-19/print1453384183408986>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» № 1187 від 30 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF/print1436107208345184>.
6. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726-2014-%D0%BF>.