

Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративно-правова природа

Тетяна Ігорівна Білоус-Осінь*

Національний університет «Одеська юридична академія»,
Одеса, Україна

*e-mail: bilous200@ukr.net

Анотація

Актуальність дослідження процедури ліцензування освітньої діяльності зумовлюється насамперед потребами удосконалення законодавства про вищу освіту в межах дії Закону України «Про адміністративні процедури». Метою цієї статті є виокремлення та дослідження адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності в межах, передбачених спеціальним законодавством України про адміністративну процедуру та законодавством про освіту. Нормативні акти, що впорядковують ліцензування освітньої діяльності, класифіковано залежно від предмета регулювання та виокремлено: 1) ті, що регулюють статичні характеристики ліцензування освітньої діяльності; 2) ті, що регулюють динамічні характеристики ліцензування освітньої діяльності. Під час проведення дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низка емпіричних методів. Обґрунтовано, що процедура ліцензування освітньої діяльності є публічною процедурою, що стосується реалізації права на освітню діяльність. Виокремлено ознаки, що характерні для процедури ліцензування освітньої діяльності як різновиду адміністративної процедури, а саме: здійснюється у визначеному законодавством про вищу освіту порядку; стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб у сфері освітньої діяльності; вирішується за участю адміністративного органу – органу виконавчої влади, а точніше Міністерства освіти і науки України; в результаті адміністративної процедури приймається ліцензія як адміністративний акт тощо. Зроблено висновок, що за класифікаційними критеріями процедура ліцензування освітньої діяльності є різновидом: 1) спеціальної часткової; 2) правозастосовчої; 3) неюрисдикційної; 4) зовнішньої; 5) заявної адміністративної процедури. Встановлено, що ліцензія є рішенням індивідуального характеру, який приймається органом виконавчої влади, що уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації для вирішення конкретної справи на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків у сфері освіти.

Ключові слова: процедура ліцензування; адміністративна процедура; освітня діяльність; орган виконавчої влади; Міністерство освіти і науки України; адміністративна справа.

Educational Activity Licensing Procedure: Administrative and Legal Nature

Tetiana I. Bilous-Osin*

*National University "Odesa Law Academy",
Odesa, Ukraine*

**e-mail: bilous200@ukr.net*

Abstract

The relevance of the study of the licensing procedure of educational activity is determined primarily by the need to improve the legislation on higher education within the scope of the Law of Ukraine "On Administrative Procedures". Normative acts regulating the licensing of educational activities are classified depending on the subject of regulation and are distinguished: 1) those regulating the static characteristics of licensing of educational activities; 2) those regulating the dynamic characteristics of educational activity licensing. It is substantiated that the procedure for licensing educational activity is a public procedure related to the exercise of the right to educational activity. The features characteristic of the educational activity licensing procedure as a type of administrative procedure are singled out, namely: it is carried out in the manner determined by the legislation on higher education; concerns public-legal relations regarding the provision of rights, freedoms or legitimate interests of individuals in the field of educational activity; is decided with the participation of an administrative body – an executive body, or rather the Ministry of Education and Science; as a result of the administrative procedure, the license is accepted as an administrative act, etc. It was concluded that according to the classification criteria, the licensing procedure of educational activity is a type of: 1) special partial; 2) law enforcement; 3) non-jurisdictional; 4) external; 5) declaratory administrative procedure. It has been established that a license is a decision of an individual nature, which is taken by an executive body authorized to perform the functions of public administration to resolve a specific case for the acquisition, change, termination or realization of rights and/or obligations in the field of education.

Keywords: licensing procedure; administrative procedure; educational activity; executive authority; Ministry of Education and Science; administrative case.

Вступ

Процеси євроінтеграції впливають на всі сфери суспільного буття, що підлягають правовому впорядкуванню. Особливо це стосується діяльності публічних інституцій у всіх їхніх формах та зовнішніх виявах. Позитивним кроком в означеному напрямі є прийняття законодавства про адміністра-

тивну процедуру [1]. З цього моменту процедурна діяльність органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, переходить в іншу площину, яка слідує ідеї дотримання принципу верховенства права в демократичній правовій державі. При цьому конкретна сфера дії положень законодавства про адміністративну процедуру, на перший погляд, є очевидною. З іншого боку, актуальним є здійснення доктринального аналізу можливостей та значення окремих публічних процедур як адміністративних процедур.

Метою цієї статті є виокремлення та дослідження адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності в межах, передбачених спеціальним законодавством України про адміністративну процедуру та законодавством про освіту. Визначена мета зумовила потребу в досягненні таких завдань: 1) виокремити ознаки, що характеризують процедуру ліцензування освітньої діяльності; 2) зіставити ознаки процедури ліцензування освітньої діяльності з ознаками адміністративної процедури.

Огляд літератури

Науково-навчальна література, предметом якої є вивчення публічно-процедурних аспектів освітньої та науково-освітньої діяльності, стосується: а) сутності ліцензування в освітній сфері; б) адміністративних процедур. У першому напрямі ліцензування освітньої діяльності закладу вищої освіти тлумачиться як основа механізму регламентації діяльності установи та системи забезпечення якості вищої освіти в Україні [2]. Метою процедури ліцензування вважається намагання забезпечити якість вищої освіти, використовуючи потенціал та ефективність діяльності закладів вищої освіти з надання освітніх послуг [3]. Одночасно, як слушно зазначає В. Г. Вікторов, поняття «ліцензування» пов'язане з наданням дозволу закладам освіти на проведення того чи іншого виду освітньої діяльності, тобто зі здійсненням сприяючого публічного адміністрування [4]. Важливими є висновки, зроблені Н. М. Сафоною, щодо періодизації становлення та розвитку ліцензування освітньої діяльності через виокремлення таких етапів: формального вирішення питань про зміну системи вищої освіти та надання закладам вищої освіти певних рівнів акредитації; появи документів, які визначили принципи проведення ліцензування; розвитку та вдосконалення ліцензійно-акредитаційного процесу [5].

Другий напрям наукових розвідок – щодо визначення сутності адміністративних процедур, їх учасників та рішень, що приймаються в підсумку, про-

слідкується в працях: Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка, О. О. Мандюка, Р. В. Негари, А. Ю. Осадчого, В. П. Тимошука, А. М. Школика та ін. Цінність процедурної форми має важливе інструментальне значення: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, всебічність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів уповноважених органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. У свою чергу, відсутність передбачуваних процедур у праві має негативні наслідки як для застосування матеріальної норми права, так і реалізації правових приписів [6, с. 87].

Отже, висновки провідних теоретиків-адміністративістів сприяють формуванню однотипного підходу до тлумачення адміністративних процедур у цілому. Натомість специфікація адміністративно-процедурного законодавства потребує належного доктринального опрацювання.

Матеріали та методи

Матеріали дослідження включають теоретичний (опубліковані праці науковців) та емпіричний (положення чинного законодавства України, правозастосовні акти суб'єктів публічної влади, правозастосовну та судову практику) блоки.

Методологія дослідження обумовлена визначеною метою та поставленими завданнями і включає різноманітні методи наукового пізнання, підходи та дії, що спрямовані на отримання нових наукових результатів під час дослідження проблематики визначення адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності. Під час проведення дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низка емпіричних методів, що зрештою дали змогу визначити та проаналізувати наявні підходи до виокремлення сутності процедури ліцензування освітньої діяльності, а також можливостей застосування до неї положень законодавства про адміністративну процедуру.

Результати та обговорення

Нормативне регулювання ліцензування освітньої діяльності

Відповідно до положень Закону України «Про вищу освіту» (ст. 24), освітня діяльність може здійснюватися виключно тими закладами вищої освіти чи фахової передвищої, науковими, що отримали на це ліцензію центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки [7]. Нормативні акти, що

впорядковують ліцензування освітньої діяльності, доцільно було б класифікувати залежно від різних критеріїв, але для досягнення цілей цього дослідження оберемо за основу предмет регулювання та виокремимо: 1) ті, що регулюють статичні характеристики ліцензування освітньої діяльності; 2) ті, що регулюють динамічні характеристики ліцензування освітньої діяльності. До першої групи віднесемо, крім Закону України «Про вищу освіту», ті нормативні акти, що визначають засади ідеї ліцензування в цілому. Йдеться про положення Закону України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності», яким, з одного боку, чітко встановлено поширення дії основних положень до сфери освітньої діяльності (п. 6 ч. 1 ст. 7), а з іншого – визначаються загальні засади ліцензування (типу, визначення термінів ліцензійної діяльності: «ліцензіат», «ліцензія», «видача ліцензії»; принципів ліцензування тощо) [8]. До нормативних актів, що регулюють статичні характеристики ліцензування освітньої діяльності, віднесемо й ті, що мають підзаконний характер. Передусім це стосується:

– Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено «Положення про Міністерство освіти і науки України» в частині віднесення до повноважень цього центрального органу виконавчої влади повноважень з ліцензування (п. 44 ч. 4 ст. 1 передбачено, що до повноважень Міністерства освіти та науки віднесено: «...здійснення ліцензування освітньої діяльності у сферах вищої, післядипломної, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти»)» [9];

– Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності», якою окреслено як освітні напрями, що потребують ліцензування, так і ліцензійні умови залежно від рівня вищої освіти – за певним рівнем вищої освіти (початковий (короткий цикл), перший (бакалаврський), другий (магістерський), третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий), за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання на певному рівні вищої освіти [10];

– наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти», що стосується єдиної електронної бази, де міститься інформація про ліцензійні умови конкретного навчального закладу [11] тощо.

Щодо нормативних актів, які регулюють порядок ліцензування, то ними виступають закони України «Про вищу освіту» та «Про адміністративну процедуру». Натомість спеціального порядку проходження ліцензування не передбачено чинним законодавством. Доцільним є прийняття Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджуватиметься процедура ліцензування освітньої діяльності.

Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративний аспект

Передусім зазначимо, що процедура ліцензування освітньої діяльності є публічною процедурою, що стосується реалізації права на освітню діяльність. Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вказує на такі ознаки процедур, що в подальшому будуть іменовані як адміністративні:

- 1) це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи;
- 2) вказана справа має стосуватися публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд яких здійснюється адміністративним органом;
- 3) як адміністративний орган виступатиме: орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи чи інші суб'єкти, що відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації;
- 4) унаслідок адміністративної процедури приймається адміністративний акт, тобто рішення індивідуального характеру, яке прийняте адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на забезпечення прав та/або обов'язків окремої особи тощо [1].

Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності як різновид адміністративної процедури характеризуватиметься такими ознаками: здійснюється у визначеному законодавством про вищу освіту порядку; стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб у сфері освітньої діяльності; вирішується за участю адміністративного органу – органу виконавчої влади, а саме: Міністерства освіти і науки України; у результаті адміністративної процедури приймається ліцензія як адміністративний акт тощо.

Можливим є віднесення процедур ліцензування освітньої діяльності до різних класифікаційних груп адміністративних процедур. До прикладу, А. М. Школикком виокремлено загальну адміністративну процедуру (є єдиною для усіх сфер публічного адміністрування) та спеціальну (існують для певних сфер публічного адміністрування), які за рівнем правового регулювання можна поділити на: 1) повні, або ж комплексні, що визначають усі аспекти порядку діяльності суб'єктів публічного адміністрування у певній сфері; 2) часткові, або ж фрагментарні, що містять окремі елементи регулювання такого порядку діяльності [12, с. 94]. Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності є проявом спеціальної часткової адміністративної процедури.

Можливою є класифікація адміністративних процедур залежно від їх впливу на суспільні відносини. Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності є різновидом правозастосовчих адміністративних процедур, що здійснюються безпосередньо при застосуванні суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування у сфері освітньої діяльності. За наявністю чи відсутністю спору між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою виокремлюють юрисдикційні (спірні, конфліктні) та неюрисдикційні (організаційні, безспірні, неконфліктні). Отже, розглядувана процедура буде віднесена до неюрисдикційних процедур.

За спрямованістю діяльності виокремлюють внутрішні (внутрішньо організаційні) та зовнішні (зовнішньо організаційні) адміністративні процедури. Процедура ліцензування є зовнішньою, тому що стосується прав та інтересів приватних осіб. За суб'єктом ініціативи вирізняють заявні та втручальні адміністративні процедури, перші ініціюються приватними особами, другі – суб'єктами публічної адміністрації, у встановлених законодавством випадках [12]. Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності є заявною адміністративною процедурою.

Підсумовуючи, зазначимо, що за класифікаційними критеріями процедура ліцензування освітньої діяльності є різновидом: 1) спеціальної часткової; 2) правозастосовчої; 3) неюрисдикційної; 4) зовнішньої; 5) заявної адміністративної процедури.

Ліцензія на здійснення освітньої діяльності як різновид адміністративного акта

Характеристика ліцензії як адміністративного акта Міністерства освіти і науки України пов'язується з віднесенням їх до актів індивідуальної дії. Кваліфікуючою ознакою адміністративних актів є не форма їх прийняття, а те, що це акти: а) які стосуються реалізації публічно-владних повноважень; б) акти, які спрямовано на права, свободи та обов'язки конкретних осіб.

Поняття «адміністративний акт» визначено в Законі України «Про адміністративну процедуру» як: «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [1].

Зіставивши поняття, які вжито в адміністративному законодавстві та законодавстві про освіту [7–10], приходимо до висновку, що ліцензія є рішенням індивідуального характеру, який приймається органом виконавчої влади, що уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації для вирішення

конкретної справи на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків у сфері освіти.

Зауважимо, що ліцензія на провадження освітньої діяльності надається рішенням органу ліцензування про надання суб'єкту господарювання права на провадження освітньої діяльності на певному рівні вищої освіти в межах ліцензованого обсягу або на провадження освітньої діяльності за освітньою програмою, що передбачає присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, в межах визначеного для такої програми ліцензованого обсягу додатково до ліцензованого обсягу на відповідному рівні [7].

Можливими є випадки анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності, звуження ліцензії на провадження освітньої діяльності, переоформлення ліцензії на провадження освітньої діяльності. Усі означені випадки зрештою приведуть до прийняття акта індивідуальної дії.

Висновки

У статті проаналізовано нормативні засади процедур ліцензування освітньої діяльності. Для процедури ліцензування освітньої діяльності як різновиду адміністративної процедури притаманні такі характеристики: здійснюється у визначеному законодавством про вищу освіту порядку; стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб у сфері освітньої діяльності; вирішується за участю адміністративного органу – органу виконавчої влади, а саме: Міністерства освіти і науки України; у результаті адміністративної процедури приймається ліцензія як адміністративний акт тощо. Обґрунтовано доцільність прийняття Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджуватиметься процедура ліцензування освітньої діяльності з акцентуванням уваги на стадіях процедури, їх учасниках, термінах тощо.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info (дата звернення 01.12.2023).
- [2] Сисоєв О. Ліцензування та акредитація закладу вищої освіти: потенціал та ефективність застосування. *Неперервна професійна освіта: теорія та практика. Серія: Педагогічні науки*. 2019. Вип. 4. С. 19–25.
- [3] Свіжевська С. А. Суспільно-державна акредитація ВНЗ: шляхи впровадження, критерії, експертиза. *SWorld*. 2012. Вип. 4. Т. 18. С. 63–67.
- [4] Вікторов В. Г. Регулювання якості освіти як філософсько-освітянська проблема : автореф. дис. ... д-ра філос. наук : 09.00.10 / Ін-т вищ. освіти АПН України. Київ, 2006. 32 с.

- [5] Сафонова Н. М. Реформування системи вищої освіти в Україні (90-ті рр. XX – початок XXI ст.): історичний аспект : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. Луганськ, 2005. 22 с.
- [6] Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.
- [7] Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [8] Про ліцензування окремих видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129> (дата звернення 01.12.2023).
- [9] Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [10] Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [11] Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти : наказ Міністерства освіти та науки України від 06.08.2018 р. № 620. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1132-18#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [12] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 417 с.

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info.
- [2] Sysoev, O. (2019). Licensing and accreditation of a higher education institution: potential and effectiveness of application. *Continuing Professional Education: Theory and Practice. Series: Pedagogical Sciences*, 4, 19-25.
- [3] Svizhevska, S.A. (2012). Social and State University Accreditation: Ways of Implementation, Criteria, Examination. *SWorld*, 4(18), 63–67.
- [4] Viktorov, V.G. (2006). *Education Quality Regulation as Philosophical and Social Problem*. Doctoral Thesis. Kyiv: Institute of Higher Education of the National Academy of Sciences of Ukraine.
- [5] Saphonova, N.M. (2005). *Reforming the system of higher education in Ukraine (the 90-ties of the XXth and at the beginning of the XXIst century)*. Ph.D. Thesis. Luhansk: Volodymyr Dahl Eastern Ukrainian National University.
- [6] Yakovlev, I.P. (2016). *Forms and methods of public administration in state customs affairs*. Odesa: Odesa Law Academy National University.
- [7] Law of Ukraine No. 1556 "About higher education". (July 1, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
- [8] Law of Ukraine No. 222 "About licensing of certain types of economic activity". (March 2, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129>.
- [9] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 630 "Regulations on the Ministry of Education and Science of Ukraine". (October 16, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>.

- [10] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1187 "On the approval of the Licensing conditions for conducting educational activities". (December 30, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#Text>.
- [11] Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 620 "On the approval of the Regulation on the Unified State Electronic Database on Education". (August 6, 2018). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1132-18#Text>.
- [12] Shkolyk, A.M. (2021). *Administrative and procedural legislation in Ukraine: formation and systematization*. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.

Тетяна Ігорівна Білоус-Осінь

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна
e-mail: bilous200@ukr.net
ORCID 0000-0001-5343-3756

Tetiana I. Bilous-Osin

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
National University "Odesa Law Academy", Odesa, Ukraine
65009, 23 Fontanska Doroga, Odesa, Ukraine
e-mail: bilous200@ukr.net
ORCID 0000-0001-5343-3756

Рекомендоване цитування: Білоус-Осінь Т. І. Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративно-правова природа. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 186–195. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294431>.

Suggested Citation: Bilous-Osin, T.I. (2023). Educational Activity Licensing Procedure: Administrative and Legal Nature. *Problems of Legality*, 163, 186-195. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294431>.

Статтю подано / Submitted: 18.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 11.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023