

Деревянко Б.В.,
*к.ю.н., доцент, професор кафедри господарського та екологічного права
Донецького юридичного інституту МВС України*

ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ЯК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Наявність ліцензії, акредитації, сертифікації і т.п. є необхідною умовою для здійснення більшості видів позабюджетної діяльності і, крім того, визначає ряд найважливіших кількісних і якісних обмежень для неї: граничний контингент студентів і, відповідно, потенційні розміри платного прийому; набір спеціальностей, за якими здійснюється освітня діяльність та ін. [1, с. 118].

На сьогодні ліцензування в освіті є засобом регулюючого впливу держави на діяльність навчальних закладів (далі – НЗ), а також однією із основних адміністративних процедур, яка передбачає підтвердження державою в особі її органів (спеціальних підрозділів МОНмолодьспорт України) можливості НЗ надавати послуги у сфері освіти.

В Україні законодавство про ліцензування (у т.ч. ліцензування НЗ) представлено законодавством трьох рівнів. Загальні засади ліцензування окремих видів господарської діяльності визначаються нормами ЦК України (статті 91, 227, 426, 464, 1107-1114) та ГК України (статті 12, 14, 43, 51, 128, 131, 239, 245), а також нормами Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», частиною першою статті 9 передбачено, що окремі види господарської діяльності підлягають ліцензуванню відповідно до спеціальних законів, а пунктом 7 цієї частини першої статті 9 передбачено, що до таких видів діяльності належить діяльність у сфері освіти [2]. Норми названих статей носять загальний характер. Тому специфіка ліцензування господарської діяльності у сфері освіти знаходиться у межах спеціального законодавства про освіту (зокрема у відповідних законах, розроблених на основі рівнів та видів освіти).

Складних і суперечливих питань, пов'язаних зі здійсненням адміністративної процедури ліцензування на сьогодні виникає багато. В силу обмеженості в обсягах наведемо лише кілька з них, які піднімають окремі вітчизняні вчені.

Є.А. Огаренко пропонує створити в Україні інфраструктуру акредитаційних центрів, налагодити систему контролю за виконанням умов ліцензій, виданих ВНЗ різних форм власності, розробити механізм поетапної інтеграції вищої освіти України в міжнародну систему, який передбачає визнання та нострифікацію в Україні документів про освіту, наукові ступені та звання; запровадження служби міжнародної акредитації, забезпечення впровадження міжнародних та європейських стандартів освіти [3, с. 70]. Проте лише утворенням великих акредитаційних центрів усі проблеми, пов'язані із ліцензуванням окремих видів господарської діяльності у сфері освіти, подолати все одно неможливо. Необхідно вносити зміни до власне ліцензійних умов та інших положень законодавства про ліцензування діяльності НЗ.

Найбільше пропозицій у цьому напрямі зробив вітчизняний вчений та практик у сфері освіти В.О. Огнев'юк. Він вказує, що за умови універсалізації навчальних планів саме студент має вибрати форму навчання – очну, заочну, очно-заочну, очно-дистанційну, а можливо, і використання різних форм навчання у різних семестрах. Тим більше, що ліцензування форм навчання суперечить нормам Закону України «Про освіту», згідно з якими форми навчання самостійно визначає ВНЗ [4, с. 8].

Також вчений ставить під сумнів необхідність застосування при ліцензуванні НЗ показника кількості місць у читальних залах. Безперечно, він є важливим, проте кожна навчальна аудиторія може виконувати функцію читального залу, а наявність Інтернету взагалі робить зайвими читальні зали [4, с. 8].

В.О. Огнев'юк також слушно пропонує відмовитися від застарілих показників кількості книг із розрахунку на одного студента (адже сьогодні існують електронні бібліотеки), кількості періодичних фахових видань (усі вони представлені в Інтернеті) [5, с. 19].

Проте слід посперечатися із думкою вченого щодо необхідності припинити ліцензування доуніверситетської освіти [5, с. 19]. Тут треба підходити зважено. Якщо доуніверситетську освіту надаватимуть ВНЗ, які отримали ліцензію на надання послуг вищої освіти, то тут можна погодитися із зайвістю ліцензування доуніверситетської освіти.

Слід висловити сумнів і відносно пропозиції вченого щодо передачі вченим радам інститутів права вирішувати питання ліцензування підготовки в коледжах [5, с. 19]. Із зменшенням кількості ВНЗ та підвищенням конкуренції за студентів інститути та коледжі можуть опинитися в одному маркетинговому секторі і бути прямими конкурентами (певна частина абітурієнтів вступить до коледжів, отримає професію і не буде вступати до інститутів). Той самий аргумент можна навести на доведення незгоди з пропозицією щодо ліцензування бакалаврських програм вченими радами університетів і залишення ДАК України лише магістерських програм [5, с. 19]. Уже сьогодні значна кількість студентів, які отримали ОКР «бакалавр» іде працювати і відмовляється від отримання ОКР «магістр». Наведене вказує на можливість зловживань інститутів при ліцензуванні підготовки в коледжах, а університетів – при ліцензуванні бакалаврських програм, за якими навчають інститути.

В.О. Огнев'юком пропонується розглянути питання про співвідношення навчального часу, що забезпечується докторами наук та іншими науково-педагогічними працівниками, адже в європейських та американських університетах вітається робота професорів - візитерів. Вчений не вважає проблемою, щоб професор упродовж року працював у двох-трьох університетах. Проте у цьому випадку виникатиме питання: до заліку якого університету будуть віднесені його монографії, посібники і підручники? Але чи є важливою така дилема? Загалом процедури ліцензування та акредитації варто дебюрократизувати, спросити, водночас підвищуючи відповідальність НЗ [4, с. 8-9]. Можна погодитися із наведеними аргументами. Проте така ситуація була б можливою та ефективною у випадку реального чесного обліку робочого часу докторів наук - сумісників. У випадку зняття заборони докторам наук працювати у кількох НЗ із зарахуванням їх робочого часу та наукових робіт у доробок усіх НЗ є загроза того, що у документах (тому ж журналі навчальної групи чи відомості прийому модульних контролів, залікових та екзаменаційних відомостях) буде записано прізвище провідного доктора наук, а фактично працювати зі студентами будуть зовсім інші викладачі. Тому такі дебюрократизаційні зміни до ліцензійних умов НЗ можуть бути

запроваджені лише у комплексі із посиленням контролю за реальною роботою докторів - сумісників та підвищенням відповідальності НЗ за надання недостовірної інформації органу ліцензування.

Також вченим вказується на необхідність переглянути питання про ліцензійні обсяги, яке втрачає актуальність в умовах демографічної кризи [5, с. 19]. Вважаємо, що скасування ліцензійних обсягів для НЗ призведе до негативного дисбалансу між провідними та іншими НЗ. Перші наберуть на навчання зайву кількість студентів за рахунок других. У підсумку другі повинні будуть припиняти свою діяльність, а перші не зможуть надати якісні послуги усім набраним ними студентам. Саме тому на позначення студентів, яким провідні НЗ в силу об'єктивних причин не зможуть надати якісні послуги, нами було використано слово «зайві». Прогнозуємо, що в обох випадках скасування ліцензійного обсягу для НЗ матиме негативні наслідки як для самих НЗ, так і для споживачів їхніх послуг і для держави.

Наведені проблемні і суперечливі моменти є не єдиними у сфері освіти. Проте їх подолання можливе тільки у комплексі. Окремо кожен проблему вирішити неможливо. Тому саме на основі комплексних досліджень можна буде запропонувати шляхи вирішення названих проблем. А наведені нами думки вітчизняних вчених та власні аргументи можуть стати у нагоді в такій роботі.

Література:

1. Монаєнко А.О. Особливості позабюджетної діяльності вищих навчальних закладів / А.О. Монаєнко // Наше право. — 2009. — № 4. (Ч. 1). — С. 116—119.
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 року № 1775—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.
3. Огаренко Є. Правове регулювання державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів в Україні / Є. Огаренко // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 9. — С. 67—70.
4. Огнев'юк В. Криза – момент істини для університетської освіти / В. Огнев'юк // Вища школа. — 2009. — № 11. — С. 5—16.
5. Огнев'юк В. Університетська освіта України в контексті перспектив європейської інтеграції / В. Огнев'юк // Віче. — 2010. — № 20. — С. 16—20.

Дерев'янка, Б.В. Практичні проблеми ліцензування діяльності навчальних закладів як адміністративної процедури [Текст] / Б.В. Дерев'янка // Адміністративно-правові процедури у сфері державного управління : матеріали круглого столу, (18 грудня 2012 р.). — Донецьк : Цифрова типографія, 2012. — С. 40—44.