

УДК 342.9:34.08(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.3.22>**О. С. Яра**кандидат юридичних наук, професорка,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Забезпечення вищої юридичної освіти в Україні має здійснюватися на належному високому рівні. Адже саме від цього напряму залежить якість і випускників вищих юридичних закладів, які будуть здійснювати реалізацію норм права у життя, в тому числі здійснювати правоохоронну, правозахисну та судову діяльність. Український народ та публічний апарат має бути впевнений що випускники вищих юридичних закладів мають належний рівень знань, практичних навиків, патріотизму, логічного і філософську правового мислення. Саме з метою забезпечення цього в Україні діє інститут ліцензування вищої юридичної освіти, як спеціальний інструмент публічного адміністрування, який в умовах сьогодення переживає процес свого подальшого розвитку. Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, доктринальних поглядів на цю проблематику вчених-адміністративістів, діючого законодавства з'ясувати особливості ліцензування, як інструменту публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. В статті розкрито особливості ліцензування, як інструменту публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. Доведено, що це об'єктивно існуючий інститут публічного адміністрування, як засіб державного в адміністративний спосіб обмеження доступу до ринку вищої юридичної діяльності з метою є забезпечення прав та інтересів здобувачів вищої юридичної освіти, інтересів споживачів юридичних послуг та публічного інтересу суспільства в цілому. Зроблено висновки, що ліцензування, як інструменту публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні – це об'єктивно існуючий інститут публічного адміністрування, як засіб державного в адміністративний спосіб обмеження доступу до ринку вищої юридичної діяльності з метою є забезпечення прав та інтересів здобувачів вищої юридичної освіти, інтересів споживачів юридичних послуг та публічного інтересу суспільства в цілому, що здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права, які забезпечують залучення високого рівня науково-педагогічних та інших працівників до навчального і виховного процесів та відповідного матеріального, інформаційного, санітарного та ін. забезпечення у вищій юридичній школі.

Ключові слова: вища юридична освіта, здобувач вищої юридичної освіти, інструмент публічного адміністрування, ліцензування, обмеження доступу, публічний інтерес.

Актуальність дослідження. Забезпечення вищої юридичної освіти в Україні має здійснюватися на належному високому рівні. Адже саме від цього напряму залежить якість і випускників вищих юридичних закладів, які будуть здійснювати реалізацію норм права у життя, в тому числі здійснювати правоохоронну, правозахисну та судову діяльність. Український народ та публічний апарат має бути впевнений що випускники вищих юридичних закладів мають належний рівень знань, практичних навиків, патріотизму, логічного і філософську правового мислення.

Саме з метою забезпечення цього в Україні діє інститут ліцензування вищої юридичної освіти, як спеціальний інструмент публічного адміністрування, який в умовах сьогодення переживає процес свого подальшого розвитку.

Огляд останніх досліджень. До проблеми адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні звертали свої наукові погляди вітчизняні вчені Є. Авер'янова, В. Бачинін, О. Бондаренко, Н. Бондарчук, І. Булик, О. Внукова, В. Галуцько, О. Гладкая, О. Голік, В. Гладуш, І. Голобенко, К. Грищенко, Н. Гітун, Н. Губерська, Г. Драйден, І. Драч, В. Дейнека,

О. Жерновникова, І. Зайченко, О. Зубчик, А. Іванищук, Н. Л. Калашнікова, Коротка, М. Курко, Т. Кучера, М. Мартинов, А. Маслова, Р. Мельник, Л. Миськів, О. Лебідь, Г. Лисенко, О. Львова, В. Пальчиков, В. Селюков, Л. Насонова, Г. Немченко, С. Немченко, Н. Пархоменко, О. Правоторова, Л. Подимова, О. Ортинський, С. Сливка, О. Скочиляс-Павлів, О. Хохленко, І. Хохлова, Т. Тарахонич, І. Тикович, С. Цигульов, Ю. Шемчушенка, А. Шпак, В. Юровська, М. Фіцула, С. Яровий та ін. Проте, вони аналізовану нами проблематику безпосередньо не аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки та більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, доктринальних поглядів на цю проблематику вчених-адміністративістів, діючого законодавства з'ясувати особливості ліцензування, як інструменту публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні.

Виклад основних положень. Засади інституту ліцензування, з погляду теорії цивільного (господарського) права, на наш погляд, слушно розкрила Є. Авер'янова, яка виокремлює особливості у цій сфері, а саме: ліцензування господарської діяльності є окремим правовим інститутом, який належить до системи господарського права; основою відносин у сфері ліцензування господарської діяльності є організаційно-господарські зобов'язання; ліцензуванню підлягає виключно господарська діяльність; ліцензуванню підлягають виключно види господарської діяльності, визначені спеціальним законом про ліцензування; ліцензування господарської діяльності є продовжуваним процесом, який з боку держави не обмежується лише виданням ліцензій, а включає внесення змін до ліцензії, контроль за додержанням суб'єктом господарювання ліцензійних вимог; ліцензування господарської застосування до суб'єкта господарювання особливих видів відповідальності – зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії; ліцензування господарської діяльності безпосередньо пов'язано із набуттям суб'єктом господарювання правоздатності у визначених законом випадках. Вченою, запропоновано уточнюючі критерії віднесення видів господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню, шляхом встановлення, що вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню, якщо він відповідає одній з наступних вимог: наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності (діяль-

ність становить потенційну загрозу обороні або безпеці держави; провадження господарської діяльності становить небезпеку для навколишнього середовища чи є небезпечною для життя невизначеного кола осіб, які не приймають участі в її провадженні; діяльність приносить високий прибуток та підлягає підвищеному контролю з боку держави); необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності [1].

У більш загальному форматі інститут ліцензування розкрили експерти Білої книги «Ліцензування, як інструмент обмеження доступу до ринків», які доводять, що спосіб «Обмеження доступу до ринків» – це сукупність інструментів державного регулювання, за допомогою яких суб'єкт господарювання отримує можливість виходу на ринок для виробництва товарів, надання послуг та виконання робіт або отримує право на вчинення окремої дії чи доступу до об'єкту в процесі провадження господарської діяльності. Інтегрована дозвільна система повинна повністю регламентуватися у рамках способу «Обмеження доступу до ринків», а метою такого регулювання є: запобігання (або, принаймні, мінімізація) шкідливому впливу від діяльності суб'єкта господарювання на життя та здоров'я населення, навколишнє природне середовище, безпеку, оборону та економічні інтереси держави, а також на немайнові блага громадян; забезпечення мінімально допустимої якості товарів та послуг, які виробляють/надають суб'єкти господарювання. Експерти звертають увагу, що існує 15 типів дозвільних документів, зокрема й «ліцензія» які: маючи однакове найменування, виконують різні функції, маючи різне найменування, виконують однакові функції [2]

Більш спеціально до аналізований нами проблематики звертатися О. Зубчик, який доводить що ліцензування у сфері вищої освіти як інструмент державного управління є функцією держави щодо встановлення особливого державного контролю за такими видами підприємницької діяльності, здійснення яких пов'язано із забезпеченням прав, свобод та інтересів громадян, зокрема, в сфері вищої освіти. Ліцензування у сфері вищої освіти, як інструмент державного управління, слід розглядати як суспільні відносини у сфері вищої освіти; уніфікований порядок (власне процедуру ліцензування); як нагляд і контроль з боку держави та суспільства у сфері вищої освіти; як можливість наслідків, зокрема, відповідальності

за порушення законодавства у сфері вищої освіти. Ліцензування у сфері вищої освіти як процес включає такі стадії: подання заяви до органу ліцензування; встановлення органом ліцензування підстав для залишення заяви без розгляду, або відсутність таких; розгляд заяви органом ліцензування (перевірка заяви та додатків заявника щодо відповідності кадровим, технологічним, організаційним критеріям); г) прийняття рішення про видачу ліцензії, розширення ліцензії або відмова; апеляція, оскарження прийнятого рішення; видача ліцензії [3].

Що стосується формально догматичного аналізу проблеми ліцензування вище юридичної освіти то вона добре прописана в діючому законодавстві Згідно із положеннями Господарського кодексу України, основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є державне замовлення, ліцензування та ін. [4] Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначив, що ліцензування – це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача 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. Крім того, аналізований закон прописав, що: ліцензіат – суб'єкт господарювання, який одержав ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню; ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов; ліцензійні умови – установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; орган ліцензування – орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або спеціально уповноважений виконавчий орган рад для ліцензування певних видів господарської діяльності [5].

Згідно із ст. 24 «Ліцензування освітньої діяльності» Закону України «Про вищу освіту» освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться закладами вищої освіти, науковими установами (для підготовки фахівців ступеня доктора філософії) на підставі ліцензій, які видаються центральним органом виконавчої

влади у сфері освіти і науки у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Для отримання експертного висновку про можливість видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності заявник подає Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти письмову заяву та документи, що підтверджують відповідність заявника стандарту освітньої діяльності за відповідною спеціальністю. Наукові установи Національної академії наук України та національних галузевих академій наук можуть подавати заяви та документи для отримання експертного висновку на основі відповідного рішення їх президій. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти у двомісячний строк з дня надходження заяви та документів проводить ліцензійну експертизу та видає заявникові експертний висновок. Для отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності заявник подає центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки [6] письмову заяву та експертний висновок Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [7]. На підставі отриманих документів центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки протягом 10 робочих днів видає відповідному закладу вищої освіти ліцензію на провадження освітньої діяльності або відмовляє у її видачі. Рішення про відмову у видачі ліцензії повинно бути обґрунтованим і містити посилання на конкретні положення стандарту освітньої діяльності, яким не відповідає заявник [8].

На рівні підзаконного нормативно-правового регулювання ліцензування вищої юридичної освіти здійснюється на підставі Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. Згідно з яким до здобувачів ліцензій (ліцензіатів) на провадження освітньої діяльності на рівні вищої освіти належать: юридичні особи публічного чи приватного права, основним видом діяльності яких статутом визначена освітня діяльність на рівні (рівнях) вищої освіти (після отримання ліцензії набувають статусу закладу вищої освіти); заклади вищої освіти; заклади фахової передвищої освіти; наукові установи (на другому (магістерському) та третьому (освітньо-науковому / освітньо-творчому) рівні вищої освіти); заклади вищої освіти (для територіально відокремлених структурних підрозділів закладу вищої освіти); заклади вищої освіти іноземних держав (для відокремлених структурних підрозділів (філій), що утворюються і функціонують на території України) [9].

Для започаткування та провадження освітньої діяльності на рівні вищої юридичної освіти здобувач ліцензії (ліцензіат) має виконати усі загальні і спеціальні вимоги передбачені чиним законодавством. До спеціальних слід віднести кадрові вимоги. А саме, ліцензіат повинен бути забезпечений науково-педагогічними працівниками правової спеціальності, яким присуджено науковий ступень однаковий за змістом спеціальністю, необхідними для реалізації освітніх компонентів, передбачених освітньою (освітніми) програмою (програмами) на відповідному рівні вищої юридичної освіти. Частина науково-педагогічних та/або наукових працівників, які мають науковий ступінь та/або вчене звання та працюють у здобувача ліцензії (ліцензіата) за основним місцем роботи, повинна становити не менше 50 відсотків на відповідному рівні вищої освіти або за освітньою програмою, що передбачає присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, на відповідному рівні вищої освіти, з них осіб, які мають науковий ступінь доктора наук та/або вчене звання професора, повинна становити: для другого (магістерського) рівня вищої освіти – не менше 10 відсотків; для третього освітньо-наукового рівня вищої освіти – не менше двох докторів юридичних наук [9].

Висновки. Усе вище викладене дає можливість сформулювати наступні особливості ліцензування, як інструмент публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні:

- ліцензування вищої юридичної освіти є різновидом державного обмеження доступу до ринку вищої юридичної діяльності, відповідно цим не ринковим (адміністративним) засобом слід обережно і дозовано користуватися у публічному просторі;

- процес навчання і виховання у сфері вищої юридичної освіти об'єктивно підпадає під ліцензування, адже завдяки йому забезпечується публічний інтерес, рівність вимог і мінімальний розмір знань, навиків та практичних юридичних навиків здобувачів такої освіти, що потребує задіяння високого рівня науково-педагогічних та інших працівників до навчального і виховного процесів та відповідного матеріального, інформаційного, санітарного забезпечення у вищій юридичній школі;

- ліцензування вищої юридичної освіти є інструментом публічного адміністрування щодо встановлення особливого публічного контролю за таким видом освітньої діяльності;

- метою ліцензування вищої юридичної освіти є забезпечення прав та інтересів здобувачів вищої юридичної освіти, інтересів споживачів юридичних послуг та публічного інтересу суспільства в цілому;

- ліцензування вищої юридичної освіти здійснюється на основі профільного і спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів цієї сфери;

- органом ліцензування вищої юридичної освіти є центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки за наявності позитивного експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти;

- особливості дотримання ліцензійних умов при ліцензуванні вищої юридичної освіти є кадрові вимоги щодо забезпечення науково-педагогічними працівниками правової спеціальності, яким присуджено науковий юридичний ступінь однаковий за змістом спеціальністю, передбачених освітньою програмою на відповідному рівні вищої юридичної освіти, в тому числі певної частки кандидатів (докторів філософії у галузі право) та докторів юридичних наук.

Отже, ліцензування, як інструменту публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні – це об'єктивно існуючий інститут публічного адміністрування, як засіб державного в адміністративний спосіб обмеження доступу до ринку вищої юридичної діяльності з метою є забезпечення прав та інтересів здобувачів вищої юридичної освіти, інтересів споживачів юридичних послуг та публічного інтересу суспільства в цілому, що здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (МОН і Агенцією) на основі реалізації норм адміністративного права, які забезпечують залучення високого рівня науково-педагогічних та інших працівників до навчального і виховного процесів та відповідного матеріального, інформаційного, санітарного та ін. забезпечення у вищій юридичній школі.

Список використаної літератури:

1. Авер'янова Є. Правове регулювання ліцензування господарської діяльності: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Київ, 2019. 19 с.
2. Біла книга «Ліцензування, як інструмент обмеження доступу до ринків». Редакційна колегія О. Гончарук, Д. Малюська, І. Лавриченко. Київ : BRDO Офіс ефективного регулювання, 2017. https://cdn.regulation.gov.ua/bf/0a/bb/8c/regulation.gov.ua_БІЛА%20КНИГА%20оновлена.pdf.

3. Зубчик О. Ліцензування як форма контролю та інструмент державного управління в сфері вищої освіти. Менеджер. 2016. № 1. С. 71–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2016_1_12].
4. Господарський кодекс від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Ліга Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030436.html
5. Про ліцензування видів господарської діяльності. Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Голос України* : офіційне видання від 28.03.2015.
6. Положення про Міністерство освіти і науки України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-п#Text>]
7. Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244. *Верховна Рада України*. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-п/ed20190828#Text>].
8. Про вищу освіту. Закон України 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 37-38. ст. 2004
9. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. *Ліга Закон*. 2021. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР210365.html].
10. Про затвердження переліку іноземних акредитаційних агентств та агентств із забезпечення якості вищої освіти, які видають сертифікати про акредитацію освітніх програм, що визнаються в Україні : Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 554-р. *Верховна Рада України*. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2019-р#Text>
11. Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. URL: https://npu.edu.ua/images/file/Viddil_licen/2016/post_266.pdf

Yara O. S. Licensing as a tool of public administration of higher legal education in Ukraine

Higher legal education in Ukraine should be provided at an appropriately high level. After all, the quality of graduates of higher legal institutions who will implement the norms of law in life, including law enforcement, human rights protection and judicial activities, depends on this direction. The Ukrainian people and the public apparatus must be sure that graduates of higher legal institutions have the appropriate level of knowledge, practical skills, patriotism, logical and philosophical legal thinking. It is with the aim of ensuring this that the Institute of Licensing of Higher Legal Education operates in Ukraine, as a special tool of public administration, which in today's conditions is experiencing the process of its further development. The purpose of the article is to find out the peculiarities of licensing as a tool of public administration for providing higher legal education in Ukraine, based on the theory of administrative law, doctrinal views on this issue of administrative scientists, current legislation. The article discloses personal licensing as a tool of public administration of higher legal education in Ukraine. It has been proven that this is an objectively existing institute of public administration, as a means of the state and administrative method of limiting access to the market of higher legal activity with the aim of ensuring the rights and interests of students of higher legal education, the interests of consumers of legal services and the public interest of society as a whole. It was concluded that licensing, as a tool of public administration for the provision of higher legal education in Ukraine, is an objectively existing institution of public administration, as a state means of limiting access to the market of higher legal activity in an administrative manner, with the aim of ensuring the rights and interests of students of higher legal education, the interests of users of legal services and the public interest of society as a whole, which is carried out by special subjects of public administration on the basis of the implementation of the norms of administrative law, which ensure the involvement of a high level of scientific and pedagogical and other workers in educational and educational processes and the corresponding material, informational, sanitary etc. provision in the higher law school.

Key words: access restrictions, applicant for higher legal education, higher legal education, licensing, public administration tool, public interest.