

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ПРОФЕСІЙ ДОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

### LEGAL REGULATION OF TRAINING OF SPECIALISTS IN PROFESSIONS OF ADDITIONAL REGULATION BY HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Карабін Т.О., д.ю.н., проф.,  
звідувач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет

Білаш О.В., д.ю.н., проф.,  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет

Дана стаття присвячена дослідженню правового регулювання суспільних відносин у сфері підготовки здобувачів вищої освіти за освітніми програмами спеціальностей, що надають доступ до професій додаткового регулювання. Державою у законодавчих актах окреслено перелік даних спеціальностей, та порядок вступу на них, що може дещо візнитися від вступу на інші спеціальності. Поняття професії додаткового регулювання введено Законом України № 392-ІХ від 18.12.2019, яким доповнено Закон України «Про вищу освіту». Заклад вищої освіти окремо ліцензує освітні програми, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання. Спеціальності, за якими здійснюється підготовка фахівців з професій додаткового регулювання визначаються наказом Міністерства освіти і науки України. Окремі питання регулюючого впливу держави щодо спеціальностей, що здійснюють підготовку фахівців з професій додаткового регулювання, були предметом судового розгляду, однак у цілому воля нормотворця судовими рішеннями визнана законною та такою, що не суперечить нормативно-правовим актам вищої юридичної сили.

У статті також встановлено, що на законодавчому рівні регулюється процес здобуття вищої освіти за відповідним освітнім та науковим рівнем, однак Закон «Про вищу освіту» не врегулює питання професійної діяльності. Тому у галузі вищої освіти варто оперувати не поняттям професія, для якої запроваджено додаткове регулювання, а поняттям спеціальність додаткового регулювання. Крім того, важливим є те, що у зв'язку з тим, що поки остаточні вимоги ліцензійних вимог до освітніх програм, що здійснюють підготовку фахівців з професій додаткового регулювання не затверджено, важливо установити перехідний період, який дозволить закладам вищої освіти підготуватись до нових вимог.

**Ключові слова:** вища освіта, заклад вищої освіти, ліцензування освітньої діяльності, професії додаткового регулювання.

This article is devoted to the study of the legal regulation of social relations in the field of training of higher education seekers in educational programs of specialties that provide access to professions of additional regulation. In legislative acts, the state outlines the list of these specialties and the procedure for admission to them, which may differ slightly from admission to other specialties. The concept of the profession of additional regulation was introduced by the Law of Ukraine N392-IX dated 18.12.2019, which supplemented the Law of Ukraine "On Higher Education". The institution of higher education separately licenses educational programs that provide for the assignment of professional qualifications for professions for which additional regulation has been introduced. The specialties for which the training of specialists in professions of additional regulation is carried out are determined by the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Individual issues of the regulatory influence of the state on specialties that train specialists in additional regulated professions were the subject of judicial review, however, in general, the will of the lawmaker was recognized by court decisions as legal and as such, which does not contradict the normative legal acts of a higher legal force.

The article also states that the process of obtaining higher education is regulated at the legislative level according to the relevant educational and scientific level, but the Law "On Higher Education" does not regulate the issue of professional activity. Therefore, in the field of higher education, it is worth operating not with the concept of a profession for which additional regulation has been introduced, but with the concept of a specialty of additional regulation. In addition, it is important that due to the fact that the final requirements of licensing requirements for educational programs training specialists in additional regulated professions have not yet been approved, it is important to establish a transition period that will allow higher education institutions to prepare for the new requirements.

**Key words:** higher education, institution of higher education, licensing of educational activities, professions of additional regulation.

**Постановка проблеми.** Загалом поняття вищої освіти є категорією, що має декілька рівнів та вимірів. Вища освіта є водночас і сукупністю знань, і структурою взаємодії організацій, і функцією держави, інститутом соціального життя і зв'язком науково-освітніх шкіл [1, с. 15; 2, с. 134]. Кожна держава зацікавлена в збільшенні кількості таких громадян, які здобувають, здобули чи мають намір здобувати вищу освіту. Для цього здійснюються заходи спрямовані на забезпечення прав людини на здобуття освіти в цілому та вищої освіти зокрема.

Разом із тим, кожна держава стоїть перед необхідністю забезпечити, щоб система освіти бути націлена на те, щоб ефективно підготувати студента та майбутнього випускника до роботи в умовах сучасних суспільних відносин, що динамічно розвиваються. На всі суспільні й інші виклики сучасності вища юридична школа повинна належним чином реагувати [3, с. 16].

Проте, виявляється, що не усі види освіти, форми та спеціальності потребують однакового правового регулювання. Таке неоднакове правове регулювання зумовлюється різними чинниками. У одному випадку – це потреба у державній підтримці підготовки фахівців певної спеціальності, у іншому – посилення контролю за якістю підготовки, у третьому випадку – вимоги безпеки та обмеження доступу до інформації та інші. Проте усі вони підпадають під ознаки «додаткового регулювання».

**Виклад матеріалу.** Законом України № 392-ІХ від 18.12.2019 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» частину першу статті першої Закону України «Про вищу освіту» доповнено пунктом 18<sup>1</sup>, та введено поняття професія для якої запроваджено додаткове регулювання. За законодавчим тлумаченням це вид професійної діяльності, доступ до якого, крім наявності освіти

відповідного рівня та спеціальності, визначається законом або міжнародним договором [4].

З наведеного законодавчого визначення можна констатувати, що особа, яка здобула освіту зі спеціальності, яка належить до професій додаткового регулювання, щоб працювати за даною професією, повинна виконати ряд вимог, що встановлені законом чи міжнародним договором, після чого зможе займатися практичною діяльністю за цією професією.

Однак, у ч.4 статті 10 Закону України «Про вищу освіту», зазначено, що стандарти вищої освіти спеціальностей, необхідних для доступу до професій, для яких запроваджене додаткове регулювання, можуть містити додаткові вимоги до правил прийому, структури освітньої програми, змісту освіти, організації освітнього процесу та атестації випускників [5].

Таким чином, вже на етапі вступу до закладу вищої освіти на спеціальності для доступу до професій, для яких запроваджене додаткове регулювання, відчутний вплив додаткового регулювання.

Такий вплив додаткового регулювання на етапі вступу до закладу вищої освіти на спеціальності професій, для яких запроваджене додаткове регулювання був неодноразово предметом розгляду адміністративних судів. Зокрема у справі № 640/31169/20, позивачем оскаржувалися [6]:

– наказ Міністерства освіти і науки України від 17.08.2020 № 1053, в частині затвердження окремого положення Стандарту вищої освіти за спеціальністю 081 «Право» для другого (магістерського) рівня вищої освіти, а саме «Прийом на навчання для здобуття вищої освіти за другим (магістерським) рівнем освіти за спеціальністю 081 «Право» здійснюється на базі першого (бакалаврського) рівня вищої освіти зі спеціальностей 081 «Право» та 293 «Міжнародне право» за результатами Єдиного фахового вступного випробування»;

– наказ Міністерства освіти і науки України від 15.10.2020 № 1274, в частині «Для здобуття ступеня магістра за спеціальністю 081 «Право» приймаються особи, які здобули ступінь бакалавра з спеціальностей 081 «Право» або 293 «Міжнародне право», напрямів 6.030401 «Правознавство», 6.030202 «Міжнародне право». У вказаній справі також вживалися заходи забезпечення позову у вигляді зупинення дії оспорюваних наказів Міністерства освіти і науки у вказаних частинах.

При розгляді цієї справи суд взяв до уваги позиції Європейського суду з прав людини, ст. 2 Протоколу першого Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, стосовно того, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту. Стаття 2 Протоколу № 1 відрізняється своїм негативним формулюванням, котре означає, що держави-учасниці не визнають право на освіту, яке зобов'язувало б їх організувати за власний кошт або субсидувати освіту визначеного виду або рівня (Affaire «relative a certains aspects du regime linguistique de l'enseignement en Belgique» («Бельгійська мовна справа»), § 3, стор. 31). Проте це не означає, що держава зобов'язана виключно утримуватись від порушень цього права і не несе жодного позитивного зобов'язання аби забезпечити дотримання права, захищеного статтею 2 Протоколу № 1. Це положення гарантує право як таке, котре має власний зміст і зобов'язання, які з нього випливають [6].

Проте, право на освіту не є абсолютним, оскільки може підпадати під очевидно дозволені обмеження, беручи до уваги, що це право «за своїм характером потребує регламентування з боку держави» (ibidem, § 5, стор. 32; див. також, mutatis mutandis, Golder проти Сполученого Королівства, § 38; Fayed проти Сполученого Королівства, § 65). Держава може запровадити правила вступу до освітніх закладів. Проте, несподівані зміни правил вступу до університету, без коригуючих перехідних заходів, може становити порушення статті 14 Конвенції в сукупності зі

статтею 2 Протоколу № 1 (Leyla Sahin проти Туреччини, §§ 56–61) [6].

У даному випадку, суд відзначає, що внесені зміни до законодавства про вищу освіту спрямовані насамперед на забезпечення якості освіти, а не обмеження доступу до неї, а запровадження додаткових правил вступу для спеціальності Право не суперечить положенням статті 10 Закону України «Про вищу освіту».

**Вступ** та навчання на спеціальностях, що надають доступ до професій додаткового регулювання має свої особливості. До прикладу, порядком прийому на навчання для здобуття вищої освіти може встановлюватись підвищений конкурсний бал для вступу на дані спеціальності. Також, крім того, відповідно до статті 24 Закону України «Про вищу освіту» особливості ліцензування освітньої діяльності за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій для доступу до професій, для яких запроваджене додаткове регулювання, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Важливим питанням для доступу до професій додаткового регулювання є питання ліцензування освітніх програм спеціальностей та їх особливості. Аналіз правового регулювання процесів ліцензування сфери вищої освіти в Україні показав, що діють два Закони України, які визначають зміст, загальні правила ліцензування освітньої діяльності. Це Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про вищу освіту» Особливості ліцензування освітньої діяльності визначаються спеціальними законами у сфері освіти, проте механізм їх дії і важелі впливу та контролю з боку органу ліцензування є типовими для всіх видів діяльності, що підлягають ліцензуванню і утворюють систему впливу на суб'єкта господарювання [7, с. 70].

Як пропозиції до запозичення науковому аналізу у літературі також піддаються не власне ліцензування освітньої програми чи освітнього рівня ЗВО, а індивідуальне ліцензування науково-педагогічної діяльності викладача. Як приклад, що може бути сприйнятий та запозичений, наводиться індивідуальне ліцензування для учителів у системі середньої освіти таких країн, як США, Канада, Англія, Бразилія, Норвегія, Японія. Наявність індивідуальної ліцензії на здійснення науково-педагогічної діяльності дозволяє забезпечувати контроль держави за процедурою залучення до реалізації освітніх програм у межах мережевої форми здобуття вищої освіти «інших суб'єктів освітньої діяльності».

Впровадження такого інструменту сприятиме тому, що здобувач освіти матиме можливість, з огляду на своє уявлення про перспективу розвитку ринку праці, самостійно обирати зі списку ліцензованих науково-педагогічних працівників тих з них, які, на його думку, можуть бути найбільш ефективними у формуванні його трудового потенціалу. Список ліцензіатів повинен бути відкритим для доступу. Очікувано, що такий список повинен бути інтерактивним та надавати можливість зацікавленій особі ознайомитись із резюме науково-педагогічного працівника та перейти на його сторінку в інформаційно-аналітичній або науково-педагогічній базі даних. Також передбачається, що здобувач освіти матиме можливість реалізувати своє право на вільний вибір навчальних дисциплін не обмежуючись конкретним ЗВО, а приймаючи до уваги пропозиції «інших суб'єктів освітньої діяльності» [8, с. 78–79].

Дана модель ліцензування у сфері вищої освіти є цікавою, але у випадку припущення її втілення у практику, можна дійти висновку, що у випадку навчання у одному ЗВО та приймання пропозицій «інших суб'єктів освітньої діяльності», навчання здобувачу обійдеться дорожче. Крім того, виникає питання контрольних заходів, умов ліцензування та вимог, яким мають відповідати науково-педагогічні працівники.

У контексті наведеного варто погодитися із думкою, що аналіз вимог щодо ліцензування освітньої діяльності та акредитації останніх років показав значне посилення вимог як до груп викладачів, що були задіяні (акредитація) або планують залучатися (ліцензування) в забезпеченні навчального процесу. Зокрема, у нормативних актах було розширено та уточнено перелік видів і результатів професійної діяльності особи за спеціальністю, який застосовується до визнання кваліфікації, відповідної спеціальності. З'явилися часові обмеження щодо прийняття окремих критеріїв, переважно це останні п'ять років. Таким чином, хоча сучасна система ліцензування у сфері вищої освіти прямо і не передбачає індивідуальне ліцензування науково-педагогічного працівника, однак ставить вимоги перед ЗВО стосовно його науково-педагогічного персоналу [7, с. 72]. І це все виглядає закономірним у контексті того, що завданням ліцензування є допуск юридичної особи до ринку освітніх послуг у сфері вищої освіти, а також вилучення її з цього ринку шляхом анулювання ліцензії і позбавлення таким чином права надавати освітні послуги у сфері вищої освіти [9, с. 138].

Відповідно до статті 24 цього Закону «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». Ліцензуванню підлягатиме освітня діяльність не за спеціальністю, а на рівень вищої освіти, крім окремих програм за професіями, для яких запроваджено додаткове регулювання. Сич О.В. дещо критикує дані зміни з огляду на те, що ліцензування не за спеціальностями, а рівнями освіти не врахує всіх вимог стосовно якості освіти, які враховувалися раніше, коли ліцензування здійснювалося за спеціальностями [9, с. 138].

Наказом Міністерства освіти і науки України про затвердження Переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, зокрема це 081 Право, 143 Атомна енергетика, 191 Архітектура та містобудування, 211 Ветеринарна медицина, 221 Стоматологія, 222 Медицина, 223 Медсестринство, 224 Технології медичної діагностики та лікування, 225 Медична психологія, 226 Фармація, промислова фармація, 227 Терапія та реабілітація, 228 Педіатрія, 251 Державна безпека, 252 Безпека державного кордону, 253 Військове управління (за видами збройних сил), 254 Забезпечення військ (сил), 255 озброєння та військова техніка, 256 Національна безпека, 257 Управління інформаційною безпекою, 261 Пожежна безпека, 262 Правоохоронна діяльність, 263 Цивільна безпека, 271 Морський та внутрішній водний транспорт, 272 Авіаційний транспорт, 273 Залізничний транспорт, 275 Транспортні технології (за видами), 293 Міжнародне право [7].

Як зазначається на сайті МОН України професії додаткового регулювання передбачають особливо відповідальну роботу [11].

Відповідно до статті 24 Закону України «Про вищу освіту» особливості ліцензування освітньої діяльності за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, встановлюються Кабінетом Міністрів України [5].

Закон України «Про вищу освіту» визначає, що для ліцензування освітньої діяльності за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, проводиться виїзна ліцензійна експертиза, для проведення якої орган ліцензування утворює експертну комісію, якщо немає підстав для залишення заяви без розгляду. Строк проведення виїзної ліцензійної експертизи не може перевищувати 10 днів. У разі відмови у видачі/розширенні ліцензії здобувач ліцензії (ліцензіат) може подати нову заяву про отримання/розширення ліцензії не раніше ніж через три місяці з дати прийняття відповідного рішення про відмову. Порядком проведення виїзної ліцензійної експертизи при ліцензуванні освітньої діяльності у сфері вищої освіти встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки [5]. Однак, тут виникає колізійність норм, оскільки Закон «Про вищу освіту» у статті 24 визначає, що особливості ліцензування освітньої діяльності за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, визначається Кабінетом Міністрів України.

Окрім виїзної ліцензійної перевірки Закон «Про вищу освіту» не визначає інших особливостей ліцензування.

У 2020 році було розроблено проект Постанови Кабінету Міністрів України під назвою «Особливості ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання», проте даний документ залишився у статусі проекту. Натомість до 07 серпня 2022 року на сайті МОН пропонувалося до громадського обговорення Особливості ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання. Даний проект вводить поняття група забезпечення – група науково-педагогічних та/або наукових працівників, які працюють у закладі вищої освіти (установі) за основним місцем роботи, реалізують освітню програму і мають відповідну освітню та/або професійну кваліфікацію (далі – група забезпечення освітньої програми) [12].

До групи забезпечення ставляться вимоги стосовно рівня володіння англійською мовою, освітнього та освітньо-наукового рівня, стажу науково-педагогічної роботи, бази практики, матеріально технічної бази. Вимоги визначаються для кожної спеціальності окремо. Проте постанови Кабінету Міністрів ще не були затверджені [12].

**Висновки.** Закон України «Про вищу освіту» регулює процес здобуття вищої освіти за відповідним освітнім та науковим рівнем, однак не врегульовує питання професійної діяльності. Тому у галузі вищої освіти варто оперувати поняттям «спеціальність додаткового регулювання» замість поняття «професія, для якої запроваджено додаткове регулювання». У зв'язку з тим, що поки остаточні вимоги ліцензійних вимог до освітніх програм, що здійснюють підготовку фахівців з професій додаткового регулювання, не затверджено, важливо установити перехідний період, який дозволить закладам вищої освіти підготуватись до нових вимог.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Черленяк І. І., Карабін Т. О. Стратегічні проблеми системи вищої освіти України та гармонізація засобів їх законопроектного та нормопроектного розв'язання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 72–81.
2. Карабін Т. О. Проблеми регламентації правового статусу вищих навчальних закладів у законодавстві України. *Міжнародний науковий вісник*: збірник наукових статей за матеріалами XXVII Міжнародної науково-практичної конференції, Ужгород – Будапешт, 26–29 листопада 2013 року /ред. кол. В.І.Смолянко (голова), І.В.Артёмов та ін. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2014. Вип. 8(27). С. 133–135.
3. Лазур Я.В., Карабін Т.О. Здатність працювати в умовах конфлікту – важлива компетентність юриста. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2019. Випуск 54. С. 15–19.

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти: Закон України № 392-IX від 18.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20>
5. Про вищу освіту: Закон України № 1556-VII від 01.07.2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
6. Рішення окружного адміністративного суду м. Києва № 640/31169/20 від 13.07.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106016178>
7. Петренко В. А. Державне регулювання освітньої діяльності в сфері вищої освіти. *Економіка та держава*. 2019. № 7 С. 69–72, С. 70.
8. Мороз С. А. Ліцензування професійної діяльності в системі вищої освіти як механізм державного контролю для забезпечення її якості. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Том 33 (72) № 2. С. 76–80.
9. Сич О. В. Ліцензування освітньої діяльності як інструмент забезпечення якості вищої освіти. *Вісник Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького Серія «Педагогічні науки»*. 2020. Випуск № 4. С. 137–152.
10. Наказ Міністерства освіти і науки України про затвердження Переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання від 22.05.2020 № 673. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0502-20#Text>
11. Затверджено перелік регульованих спеціальностей – Наказ МОН. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/zatverdzheno-perelik-regulovanih-specialnostej-nakaz-mon>
12. МОН пропонує для громадського обговорення проект постанови КМУ щодо особливостей ліцензування освітніх програм для регульованих професій. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kmu-shodo-osoblivosti-licenzuvannya-osvitnih-program-dlya-regulovanih-profesij>