

**Мороз С.А.**

Національний університет цивільного захисту України

## ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ЯКОСТІ

*Забезпечення якості вищої освіти постійно перебуває у межах кола професійної і наукової уваги суб'єктів державного управління та науковців. Суттєвою перешкодою для підвищення якості вищої освіти в Україні стає питання кадрового забезпечення освітянської діяльності, а також управління кадровими ризиками в цієї галузі.*

*У якості одного з механізмів управління кадровими ризиками можна розглянути індивідуальне ліцензування професійної діяльності. Цей механізм може бути актуалізованим як на рівні допоміжного інструменту, наприклад коли наявність у здобувача вакансії ліцензії розглядається на рівні обов'язкової умови його участі у конкурсі, так й на рівні самостійного за своєю дією інструменту. З огляду на безпосередній предмет нашої уваги, під індивідуальною ліцензією на заняття професійною діяльністю в системі вищої освіти ми розуміємо право особи на участь в освітній діяльності у статусі науково-педагогічного працівника. Наша пропозиція щодо запровадження індивідуального ліцензування професійної діяльності у сфері вищої освіти може бути розглянута через призму діючих дозвільних норм щодо, наприклад, адвокатської діяльності.*

*Пропонується передбачити норми, відповідно до яких кожен із залучених до реалізації освітніх програм в системі вищої освіти фахівець повинен мати іменну ліцензію на здійснення професійної діяльності.*

*Наявність індивідуальної ліцензії на здійснення науково-педагогічної діяльності дозволить забезпечити контроль держави за процедурою залучення до реалізації освітніх програм у межах мережевої форми здобуття вищої освіти «інших суб'єктів освітньої діяльності». Запровадження у дію ліцензування професійної діяльності науково-педагогічних працівників, з одного боку, активізує дію мотиваційного механізму щодо їх професійного саморозвитку, а з іншого – забезпечить поступове підвищення рівня фахової підготовки залучених до реалізації змісту освітніх програм фахівців.*

**Ключові слова:** *забезпечення якості вищої освіти, механізми публічного управління, якість вищої освіти, заклад вищої освіти, ліцензування професійної діяльності, науково-педагогічні працівники.*

**Постановка проблеми.** Проблематика державного управління якістю вищої освіти постійно перебуває у межах кола професійної і наукової уваги суб'єктів державного управління та науковців. Про цей факт свідчить неабияка увага органів державної влади до програмування та виконання заходів з реформування освітянської галузі. Забезпечення якості вищої освіти було визначено Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки. «Саме цим стратегічним документом визначено основні пріоритети системи вищої освіти на сучасному етапі розвитку суспільства та економіки країни, а також головні характеристики, що будуть сформовані до 2032 року», – зазначив Міністр освіти і науки Сергій Шкарлет [1]. Суттєвою перешкодою для підвищення якості

вищої освіти в Україні стає питання кадрового забезпечення освітянської діяльності. Виконання визначених завдань потребує більш детальної конкретизації на рівні національних та галузевих програмно-цільових документів. Підготовка таких документів, так само як і забезпечення виконання передбачених ними заходів, передбачає формування інформаційно-аналітичної бази щодо об'єкту безпосередньої уваги, а саме – якості вищої освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання проблематика кадрового забезпечення закладів вищої освіти набули свого розвитку у роботах С.М. Домбровської (обґрунтовано місце та роль рейтингу науково-педагогічних працівників в системі державного управління

якістю вищої освіти) [2], Т.О. Губанової (висвітлено основні засади побудови системи кадрового забезпечення організації діяльності вищих навчальних закладів) [3], В.П. Садкового (проведено аналіз проблем забезпечення якості освіти закладами вищої освіти) [4], В. М. Мороза (узгальнено практику залучення до вітчизняної системи вищої освіти науково-педагогічного складу із-за кордону) [5], А.В. Озаровської (обґрунтовано механізми державного управління забезпеченням якості вищої освіти) [6]. Відповідна проблематика неодноразово обиралася нами на рівні предмету наукового пошуку під час попередніх напрямів в організації наукових досліджень [7,8].

**Постановка завдання.** З'ясувати потенціали механізму ліцензування професійної діяльності в системі вищої освіти для забезпечення її якості.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток публічного управління забезпеченням якості вищої освіти в контексті норм міжнародних стандартів якості безпосередньо пов'язані з стандартами ISO 9000:2007, ISO 9001:2015 та ISO 21001:2018 [9]. Зміст кожного з цих стандартів якості тим чи іншим чином апелює до проблематики кадрового забезпечення освітянської діяльності, а також актуалізованих нею ризиків.

У якості одного з механізмів управління кадровими ризиками можна розглянути індивідуальне ліцензування професійної діяльності. Цей механізм може бути актуалізованим як на рівні допоміжного інструменту, наприклад коли наявність у здобувача вакансії ліцензії розглядається на рівні обов'язкової умови його участі у конкурсі, так й на рівні самостійного за своєю дією інструменту. З огляду на безпосередній предмет нашої уваги, під індивідуальною ліцензією на заняття професійною діяльністю в системі вищої освіти ми розуміємо право особи на участь в освітній діяльності у статусі науково-педагогічного працівника. Звернемо увагу на той факт, що «освітня діяльність» визначена п.1 статті 7 Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» на рівні одного з тих різновидів господарської діяльності які підлягають обов'язковому ліцензуванню [10]. Законодавець лише апелює до необхідності «урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти». Відповідно до цього документу ліцензіатом на рівні вищої освіти можуть бути лише юридичні особи певного організаційного рівня свого структурування [11]. Цілком очевидно, що фізична особа не може претендувати на отримання ліцензії. Ніяким чином не заперечуючи необхідності

проведення ліцензування саме на організаційному рівні, звернемо увагу на прецедент актуалізації ліцензування у тому числі й на індивідуальному рівні. Наприклад, так званий індивідуальний режим ліцензування може бути використаний для розміщення резидентами (юридичними та фізичними особами) валютних цінностей на рахунках за межами України; здійснення зовнішньоекономічної операції; здійснення резидентами майнових інвестицій за межами України тощо. Разом з тим, наголос законодавця на «індивідуальності» ліцензії має відношення не стільки до конкретної особи, скільки до окремої господарської операції, хоча, безумовно, «індивідуальний режим ліцензування» не заперечує того факту що ліцензіатом може бути окрема фізична особа. Наша пропозиція щодо запровадження індивідуального ліцензування професійної діяльності у сфері вищої освіти може бути розглянута через призму діючих дозвоільних норм щодо, наприклад, адвокатської діяльності. Для можливості екстраполяції норм пов'язаних з адвокатською діяльністю на інший об'єкт безпосередньої уваги, тобто на «науково-педагогічну діяльність», вважаємо за доцільне навести те тлумачення із Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» яка регламентує набуття права на заняття адвокатською діяльністю. Відповідно до п.1 статті 6 згаданого вище закону «адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою відповідно до рівня ..., має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування ..., склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю» [12]. Наведене визначення містить деякі з акцентів які не лише можуть, а й повинні бути використані під час формулювання тлумачення щодо права займати посади науково-педагогічних працівників. Серед таких акцентів, на нашу думку, неабияке значення мають: наявність «стажу роботи в галузі» (при екстраполяції цієї норми на предметну галузь вищої освіти ми матимемо на увазі не стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників, а стаж роботи за професійним фахом або, як виключення, на посадах наукових працівників) та обов'язковість «отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю». Ми навмисно залишили без уваги ті з аспектів які вже актуалізовані у нормах галузевих по відношенню до сфери освіти нормативно-правових актів (Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про освіту» тощо),

а саме: наявність вищої освіти; володіння державною мовою; необхідність складання кваліфікаційного іспиту тощо. Схоже за своїм змістом екстраполювання може бути здійснено у тому числі й через призму норм які регламентують ліцензування професійної діяльності: на фондовому ринку; у сфері охорони здоров'я; на ринках капіталу та організованих товарних ринках тощо. У світовій практиці реалізації норм так званого професійного ліцензування накопичено значний досвід. Наприклад, у США ліцензуванню підлягає професійна діяльність яка пов'язана з: веденням бухгалтерського обліку; будівництвом та архітектурою; пілотуванням літаків та інших повітряних суден; косметологією; наданням послуг тренера; соціальною роботою; клінічною психологією; шлюбно-родинною терапією; дієтологією та харчуванням; медичною практикою; ветеринарною медициною; викладанням на рівні початкової та середньої освіти тощо [13]. За кожним з цих напрямів створюється державна професійна рада з повноваженнями у ліцензуванні відповідного напрямку професійної діяльності. Крім того, за більшістю з напрямів професійної діяльності які підлягають ліцензуванню створюється державні асоціації, які також приймають участь у ліцензуванні. Як правило, саме професійні асоціації стають ініціаторами створення державних рад з ліцензування відповідного різновиду професійної діяльності.

Повертаючись до проблематики вищої освіти, а саме тих з її питань, які пов'язані з можливістю запровадження ліцензування окремих з посад науково-педагогічних працівників звернемо увагу на досвід деяких з країн. Наприклад, в державних закладах освіти Англії, Уельсу та Канади діє достатньо жорстка система державного ліцензування вчителів. В Бразилії, Норвегії та Японії адміністрація закладу освіти може обирати собі педагогів лише з складеного державою за результатами ліцензування списку кандидатів [14]. Надання державою індивідуальних ліцензій на здійснення професійної діяльності з надання освітніх послуг з успіхом використовується у США, де для організації навчання на дому або так званого сімейного навчання суб'єкт навчальної комунікації повинен мати ліцензію. В Косово вчителі та директори закладів освіти повинні обов'язково повинні пройти процедуру ліцензування в Міністерстві освіти; а вчителі мають право викладати лише за тим напрямом шкільної програми, за яким ними була отримана ліцензія. Нажаль, наведені нами приклади відносяться до

системи середньої освіти, а отже не можуть бути використані нами на рівні повноцінної моделі для аналізу сформульованої вище пропозиції. На наше переконання відсутність поширеної практики використання механізму індивідуального ліцензування послуг в системі вищої освіти не лише не може стати причиною спростування доцільності її запровадження в Україні, а й навпаки – створює певні потенціали для випереджувального розвитку вітчизняної системи вищої освіти. Але пряме запозичення соціальних інновацій має ризики: по-перше, воно може консервувати відставання, адже в його основу покладаються, як правило, не нові практики, а ті практики які вже стали масовими; по-друге, деякі «чужі» рішення можуть не відповідати традиціям або умовам функціонування тієї системи, до якої вони власно й імплементуються.

Не дивлячись на відсутність серед світових моделей кадрового забезпечення професійної діяльності ЗВО так званих аналогів до запропонованого нами механізму ліцензування науково-педагогічних працівників, вважаємо за доцільне розглянути можливість запровадження державного іменного ліцензування професійної діяльності на посадах науково-педагогічних працівників. Пропонується передбачити норми, відповідно до яких кожен із залучених до реалізації освітніх програм в системі вищої освіти фахівець повинен мати іменну ліцензію на здійснення професійної діяльності. На нашу думку іменні ліцензії на здійснення професійної діяльності на посадах науково-педагогічних працівників, перш за все на тих з них, виконання обов'язків за якими передбачає безпосередню участь у навчальному процесі без виконання адміністративних функцій.

Запропонований нами механізм індивідуального ліцензування достатньо логічно доповнює визначену в Законі України «Про вищу освіту» мережеву форму здобуття вищої освіти [15]. Наявність індивідуальної ліцензії на здійснення науково-педагогічної діяльності дозволить забезпечити контроль держави за процедурою залучення до реалізації освітніх програм у межах мережевої форми здобуття вищої освіти «інших суб'єктів освітньої діяльності». Приймаючи до уваги вище викладене, можемо припустити, що такими «суб'єктами» можуть бути ліцензіати, які власне й взаємодіють як із ЗВО в цілому, так й безпосередньо із здобувачами вищої освіти «на договірних засадах». Тут ми маємо на увазі, 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. Вище ми звертали увагу на той факт, що список ліцензіатів повинен бути відкритим для доступу. Очікувано, що такий список повинен бути інтерактивним та надавати можливість зацікавленій особі ознайомитись з резюме науково-педагогічного працівника та перейти на його сторінку в інформаційно-аналітичній або науково-педагогічній базі даних. Передбачається, що здобувач освіти матиме можливість реалізовувати своє право на вільний вибір навчальних дисциплін не обмежуючись конкретним ЗВО, а приймаючи до уваги пропозиції «інших суб'єктів освітньої діяльності». За таких умов, індивідуальна траєкторія окремого студента може бути сформована, з одного боку, за участю обраного ним свого часу ЗВО, а з іншого – за допомогою ліцензованих науково-педагогічних працівників з Харкова, Одеси, Львова, Києва тощо. Слід звернути увагу, на той факт що така наша пропозиція достатньо вдало корелюється з окремими нормами програмного документу «Стандарти і рекомендації щодо забез-

печення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)», а саме з тими з них, які пов'язані із: забезпечення якості вищої освіти незалежно від типу навчання та місця викладання; студентоцентрованим навчанням; формуванням середовища яке забезпечує «прозорість і чесність процесу щодо зарахування на роботу та умов зайнятості» науково-педагогічних працівників [16] тощо.

**Висновки** дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Приймаючи до уваги вище наведене можемо сформулювати такі основні висновки.

1. Отже, вважаємо за доцільне розглянути можливість запровадження державного іменного ліцензування професійної діяльності на посадах науково-педагогічних працівників.

2. Пропонується передбачити норми, відповідно до яких кожен із залучених до реалізації освітніх програм в системі вищої освіти фахівець повинен мати іменну ліцензію на здійснення професійної діяльності на посадах науково-педагогічних працівників, перш за все на тих з них, виконання обов'язків за якими передбачає безпосередню участь у навчальному процесі без виконання адміністративних функцій.

#### Список літератури:

1. Міністерство освіти і науки України. Опубліковано Стратегію розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки. Новини від 15.04.2022 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mon-opublikovano-strategiyu-rozvitku-vishchoyi-osviti-v-ukrayini-na-2022-2032-roki> (дата звернення 17.04.2022)
2. Мороз С. А., Мороз В.М., Домбровська С.М. Рейтинг науково-педагогічних працівників, як складова системи державного управління якістю вищої освіти. *Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління»)* 2017. Вип. 2 (7). С. 294–309.
3. Губанова Т.О. Роль та значення кадрового забезпечення в організації діяльності вищих навчальних закладів в Україні та Сполучених Штатах Америки: порівняльно-правове дослідження. *Підприємництво, господарство і право*, 2016, вип. 10. С. 57-60.
4. Садковий В.П., Мороз В.М., Бабаєв В.М., Мороз С.А., Онлайн опитування студентів у системі забезпечення якості вищої освіти. Інформаційні технології та засоби навчання. 2018. №6. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415> (дата звернення 17.02.2022).
5. Мороз В. М. Мороз С.А. Підвищення якості трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ в контексті змісту механізмів міжнародної співпраці. Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. праць НТУ «ХП». 2015. Вип. 43 (47). С. 100–112.
6. Озаровська А.В. Державне управління забезпеченням якості у сфері вищої освіти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02. «Механізми державного управління». Харків, 2019. 20 с.
7. Мороз С.А., Бука І.С., Бука С.А., Мороз В.М. Оцінювання якості вищої освіти студентами як елемент системи державного контролю за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти (на прикладі опитування студентів Балтійської Міжнародної Академії, Латвія). *Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління»)* 2018. Вип. 2 (9). С. 282–295.
8. Мороз С.А., Мороз В.М., Домбровська С.М. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. *Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління»)* 2016. Вип. 1 (4). С. 213–222.
9. Системи менеджменту якості. Вимоги (ISO 9001:2015, IDT): ДСТУ ISO 9001:2015. Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. 30 с. (Національний стандарт України). URL: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf>



10. Про ліцензування видів господарської діяльності. Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 25. Ст. 722.
11. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності. Кабінет Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1187. *Офіційний вісник України*. 2016. № 7. Ст. 345.
12. Про адвокатуру та адвокатську діяльність. Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. Ст. 2509
13. International Affairs Office. Professional Licensure. U.S. Department of Education. URL: <https://sites.ed.gov/international/professional-licensure/>
14. Glenn, C.L., Groo, J.D., Candal C.S. (2012). *Balancing freedom, autonomy and accountability in education*. Nijmegen: Wolf Legal Press, 2012. 312 p.
15. Про вищу освіту. Закон України від 01.07.2014 р. № 1 556-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 63. С. 7–14.
16. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) «Європейська асоціація забезпечення якості вищої освіти». К.: ТОВ «ЦС». 2015. 32 с.

### **Moroz S.A. LICENSING OF PROFESSIONAL ACTIVITY IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM AS A MECHANISM TO ENSURE ITS QUALITY**

*The problematics of ensuring the higher education quality is constantly within the scope of professional and scientific attention of subjects of state administration and scientists. A significant obstacle for improving the higher education quality in Ukraine is the issue of staff support in educational activities, as well as staff risk management in this industry.*

*Individual licensing of professional activities can be considered as one of the mechanisms of staff risk management. This mechanism can be updated both at the level of an auxiliary tool, for example, in case when the applicant having a license is considered at the level of the obligatory condition for participation in the competition, and at the level of an independent tool. In view of the direct subject of our attention, under the individual license for professional activity in the higher education system we understand the individual's right to participate in educational activity in the status of a scientific and pedagogical worker. Our proposal to include individual licensing of professional activities into the higher education field can be considered through the prism of existing permissive norms, for example, advocacy ones.*

*It is proposed to envisage the norms, according to which ones each of the specialists involved into the implementation of educational programs in the higher education system must have a personal license to carry out the professional activities.*

*The availability of an individual license for implementation of scientific and pedagogical activities will give state an opportunity to ensure control over the procedure for attracting of "other subjects of educational activity" for implementation of educational programs within the framework of the network form of higher education. The introduction of licensing of professional activities of scientific and pedagogical workers, on the one hand, activates the motivational mechanism for their professional self-development, and on the other hand, provides a gradual increase in the level of professional training of specialists involved into the process of implementation of content of the educational programs.*

**Key words:** *assurance of the higher education quality, mechanisms of public administration, higher education quality, Institution of Higher Education, licensing of professional activities, scientific and pedagogical workers.*