

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

УДК 37.018.593:37.07

DOI <https://doi.org/10.32782/2707-9147.2024.103.6>

М. М. АЛЬОХІН

доктор філософії із соціальної роботи, директор
Приватний заклад освіти «Ліцей «КМДШ» Осокорки»

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ПРОЦЕДУРА ВХОДУ НА УКРАЇНСЬКИЙ РИНОК ПРИВАТНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ: ВІД ВИТОКІВ ДО СЬОГОДЕННЯ

У статті здійснюється історико-правовий аналіз запровадження та еволюції ліцензування як адміністративної процедури входу освітніх інституцій на вітчизняний ринок приватної середньої освіти. Автор узагальнює, що ліцензування освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти є важливою адміністративною процедурою, що полягає у наданні санкції, офіційному визнанні через місцеві органи державної влади спроможності суб'єктів господарювання на провадження освітньої діяльності; у юридично-філософському вимірі ліцензування є апіорним, упереджувальним, авансовим, потенційним актом зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності. У статті здійснюється порівняльний аналіз основних положень ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти 1996, 2003, 2007, 2015 (у редакції 2021) років за такими характеристиками як діяльність у сфері загальної середньої освіти, яка підлягає ліцензуванню; орган, який здійснює ліцензування у сфері загальної середньої освіти; перелік документів, що подається до ліцензування у сфері загальної середньої освіти; термін здійснення процедури ліцензування; термін дії ліцензії; вартість процедури ліцензування; новації, що вводяться в дію відповідним нормативно-правовим актом. Аналізуючи генезис політики у сфері ліцензування загальної середньої освіти за часів незалежності України, пропонуємо періодизувати цей час на 3 умовні етапи: 1) етап освітнього волюнтаризму (1991–1995) – легалізація приватної середньої освіти; безліцензійна, законодавчо неврегульована освітня діяльність приватних шкіл; 2) реакційний етап (1995–2015) – розбудова системи бар'єрів створення та функціонування приватних шкіл через формування нормативно-правової бази та запровадження адміністративної процедури ліцензування; 3) етап лібералізації (2015 – донині) – спрощення входу нових гравців на ринок приватної середньої освіти через удосконалення процедури ліцензування, у т. ч. її дигіталізації, скорочення вимог до ліцензівату на етапі подачі заяви на ліцензування.

Ключові слова: ліцензування освітньої діяльності; освітня політика; приватна освіта; приватна середня освіта; приватна школа.

Постановка проблеми. Освіта – один із провідних соціальних інститутів, дотичних до соціально-економічного та політичного розвитку держави та суспільства. Разом із тим, цей інститут характеризується здатністю як випереджувати суспільний розвиток та задавати нові суспільні тренди, так і через консервативність чи інерційність відставати від нього, репродукуючи застарілі знання, уміння, зразки взаємодії тощо. Приватна освіта як унікальне суспільне явище, що поєднує у собі водночас і суспільне благо, і послугу, часто перебуває в авангарді інституційних трансформацій, закладаючи підвалини для подальшого горизонтального трансферу успішних освітніх інновацій серед інших провайдерів ринку. Разом із тим держава через центральний орган виконавчої влади у сфері освіти та науки і органи із забезпечення якості освіти створює певні бар'єри входження нових та функціонування діючих гравців на ринку освітніх послуг, здійснюючи ліцензування освітньої діяльності та нагляд (контроль) за додержанням вимог ліцензійних умов у сферах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне осмислення природи та правової основи ліцензування певних видів господарської діяльності представлено у дисертаційних дослідженнях Е. Бекірової, С. Вітвіцького, О. Кашперського, А. Ластовецького, І. Пастух, А. Шеваріхіна, Л. Шестак, А. Шмопера. Під ліцензуванням, за С. Вітвіцьким, тут і надалі розуміємо «...форму виконавчої діяльності уповноважених державних органів, що виражається у санкціонуванні, офіційному визнанні за встановленими державою суб'єктами прав на здійснення окремих видів господарської діяльності, що пов'язані із забезпеченням захисту критично важливих інтересів держави, суспільства та особистості, що власне обумовлює необхідність високого професіоналізму та належної кваліфікації виконавців...» [2, с. 12]. Крім того, у своїх дослідженнях Е. Бекірова доходить висновку, що ліцензування певних видів господарювання доречно розглядати під різними лінзами, зокрема як інструмент легітимізації установи чи організації на відповідному ринку; як передумову провадження певного виду діяльності; як підставу виникнення права здійснювати певні види господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню; як засіб регулювання з боку держави певного виду господарської діяльності [1, с. 7].

Більш дотично до нашого дослідження особливості ліцензування освітньої діяльності були розглянуті у науковому доробку Б. Деревянюк (щодо правового регулювання господарської діяльності навчальних закладів), Т. Білоус-Окунь (щодо адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності), В. Мазур (щодо теоретико-правових засад легітимізації надання освітніх послуг в Україні), Н. Михальчишин (щодо особливостей державного регулювання доступу суб'єктів господарювання до ринку надання освітніх послуг), О. Сисоева (щодо адміністративно-правових аспектів ліцензування

у сфері освіти), Н. Яременко (щодо особливостей урядової політики в галузі приватної освіти України наприкінці 90-х років ХХ століття – початку ХХІ століття). Так, Б. Деревянко у своїй дисертаційній роботі надає доктринальну дефініцію поняття «господарська діяльність навчального закладу» та виокремлює 14 основних історико-правових етапів еволюції національного законодавства, що визначає господарсько-правовий статус навчального закладу (від часів князів Київської Русі до сьогодення) [3, с. 10]. У межах свого дослідження О. Сисоєв визначає, що ліцензування освітньої діяльності є адміністративною процедурою, що належить до системи державно-виконавчих відносин, яку слід розглядати як порядок встановлення спроможності освітньої інституції розпочинати освітню діяльність, себто ліцензування набуває вигляду апріорного, упереджувального, авансового, потенційного акту зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності [16, с. 77].

Мета статті. Зазначена робота є частиною ширшого соціологічного дослідження становлення соціального інституту приватної середньої освіти, тоді як головною метою даної статті є історико-правовий аналіз запровадження та еволюції ліцензування як адміністративної процедури входу освітніх інституцій на вітчизняний ринок приватної середньої освіти.

Виклад основного матеріалу. Правовим підґрунтям заснування перших приватних шкіл в Україні є ухвалення у лютому 1991 року Закону Української РСР «Про підприємництво», який відповідно до преамбули «... визначає загальні правові, економічні та соціальні засади здійснення підприємницької діяльності (підприємництва)...». Разом із тим, стаття 3 означеного Закону, з одного боку, гарантувала свободу підприємцям без обмежень ухвалювати рішення та здійснювати самостійно будь-яку діяльність, яка не суперечила чинному законодавству, з іншого боку, зауважувала, що є певні види діяльності, які підлягають ліцензуванню, а також ті, в яких неможливо застосувати підприємництво через підвищені вимоги до безпеки робіт та/або необхідність централізації функцій управління. У статті 4 даного Закону було наведено вичерпний перелік видів підприємницької діяльності, які підлягали ліцензуванню: пошук (розвідка) та експлуатація родовищ корисних копалин; ремонт спортивної, мисливської або іншої зброї; виготовлення і реалізація медикаментів і хімічних речовин; виготовлення алкогольних і тютюнових виробів, торгівля ними; медична, ветеринарна, юридична практика; створення та утримання гральних закладів, організація азартних ігор [12].

Таким чином, на момент проголошення незалежності України та у перші її роки освітня діяльність за будь-яким рівнем здобуття освіти не підлягала ліцензуванню, проте могла здійснюватися суб'єктами підприємництва, про що свідчить встановлений у додатку до Постанови Ради Міністрів Української РСР від 15 квітня 1991 року № 99 розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва за видом

підприємницької діяльності «освіта і культура» у розмірі 500 карбованців для громадян та 2000 карбованців для юридичних осіб [14].

Уперше законодавча вимога в національному правовому полі проводити ліцензування освітньої діяльності, зокрема і надання середньої освіти суб'єктами підприємництва, з'явилася з уведенням в дію Закону України від 16 грудня 1993 року «Про внесення доповнення до статті 4 Закону України «Про підприємництво». Законодавець визначив цей вид діяльності як «... діяльність, пов'язана з наданням послуг для здобуття загальної середньої та професійної освіти, підготовкою спеціалістів різних рівнів кваліфікації» [5].

З метою практичної реалізації законодавчої вимоги щодо ліцензування суб'єктів підприємництва, що здійснюють діяльність, пов'язану із наданням послуг для здобуття загальної середньої освіти, Кабінетом Міністрів України було ухвалено Постанову від 05 квітня 1994 року № 228 «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів». Зазначена Постанова КМУ доповнювала пункт 1 згаданого раніше Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності, затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР від 15 квітня 1991 року № 99», підпунктом такого змісту: «діяльність, пов'язана із наданням послуг для одержання загальної середньої освіти, – Урядом Криму, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями». Саме цей документ можна вважати відправною точкою у започаткуванні адміністративної послуги – ліцензуванні освітньої діяльності. Ця Постанова КМУ уперше зазначала, що навчально-виховні заклади, незалежно від їх належності, можуть розпочинати діяльність лише після отримання спеціальних дозволів (ліцензій); а ті заклади, незалежно від форм власності, що були створені до прийняття зазначеної Постанови, можуть продовжити здійснювати свою діяльність без ліцензії до 1 липня 1995 року. Крім того, зазначена Постанова визначала процедуру проходження ліцензування закладами освіти та зобов'язувала вносити заклади освіти, що пройшли ліцензування, до Державного реєстру навчально-виховних закладів України [15].

Саме Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів, що є додатком до наведеної вище Постанови КМУ, передбачало, що засновниками таких закладів можуть виступати як державні органи, так і кооперативні, громадські організації, підприємства або установи, приватні особи. Разом із тим, додатковий бар'єр, який держава у 1994 році встановила для створення приватних шкіл, був викладений у пункті 5 Положення, та передбачав, що створення навчально-виховних закладів, заснованих на інших формах власності (основно – приватній власності), приймається засновниками, проте за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів. Таким чином, на зміну безбар'єрному входу на ринок приватної

середньої освіти, що проіснував з 1991 по 1994 роки, було встановлено одночасно 2 обмежуючі фактори: ліцензування та отримання дозволу в органах місцевого самоврядування, причому останнє здійснювалося без будь-якої встановленої на той момент процедури чи вимог, які б мав виконати приватний заклад, що планує провадити освітню діяльність.

У той же час, 17 травня 1994 року Кабінет Міністрів України видав нову Постанову № 316 «Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності», яким було, зокрема, оновлено процедуру ліцензування приватних закладів освіти, а також визнано такими, що втратили чинність пункти 2 та 4 із попередньо проаналізованої Постанови КМУ від 05 квітня 1994 року № 228 [13]. Разом із тим, до 1996 року не існувало встановленої процедури та вимог до ліцензіата (установи, що проходить ліцензування), що уможливило різночитання наявних нормативно-правових актів з питань ліцензування освітньої діяльності та допуск нових освітніх інституцій на ринок приватної середньої освіти.

Однією з відправних точок до стандартизації адміністративної процедури ліцензування освітньої діяльності в Україні можна вважати Указ Президента України від 10 жовтня 1995 року № 942/95 «Про заходи вдосконалення діяльності органів освіти», який серед іншого, зобов'язував Міністерство освіти України розробити та подати на схвалення до Кабінету Міністрів України ряд нормативно-правових актів, що регулюють процедуру ліцензування, акредитації та атестації закладів освіти різних рівнів, а також доручав Кабміну України вжити заходів щодо припинення освітньої діяльності закладів, які не одержали спеціальних дозволів (ліцензій) [8].

На виконання вищезазначеного Указу Президента України Кабінетом Міністрів України 12 лютого 1996 року було ухвалено Постанову № 200 «Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти». Нею, серед іншого, було затверджено перший нормативний акт, який чітко описує вимоги до ліцензіата у сфері середньої освіти, а також процедуру проходження ліцензування – Положення про ліцензування закладів освіти. Серед іншого, цією Постановою Уряд АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська МДА були зобов'язані з 1 липня 1996 року припинити діяльність закладів освіти, які не отримали ліцензії на провадження освітньої діяльності; а Міністерство освіти – до 31 грудня 1996 року разом з місцевими державними адміністраціями провести перевірку виконання умов і правил провадження освітньої діяльності освітніми інституціями, які одержали попередню ліцензії, а також привести статуси та назви означених закладів у відповідність зі змістом заявленої діяльності [11].

Таким чином, Постанова КМУ від 12 лютого 1996 року № 200 завершила своєрідний етап становлення правового поля адміністративної процедури ліцензування освітньої діяльності за рівнем середньої

освіти, відповідно до неї ж викристалізовується використання ліцензованості як класифікаційної ознаки приватних шкіл на ринку української приватної середньої освіти, поза як неліцензовані заклади середньої освіти мали припинити надавати відповідні освітні послуги. Відтоді вихід на ринок приватної середньої освіти став достатньо складним, тривалим та зарегульованим процесом, який вимагає від суб'єкта підприємництва виконання вимог щодо фінансово-майнових гарантій можливості виконання закладом освіти визначених у статуті зобов'язань; щодо використання затверджених в установленому порядку програм освітньої діяльності за заявленим видом чи напрямком; щодо належної соціальної інфраструктури закладу, матеріально-технічного та навчально-методичного забезпечення видів чи напрямків освітньої діяльності.

Подальша еволюція адміністративної процедури ліцензування освітньої діяльності за рівнем середньої освіти пов'язана із ухваленням у різних роках відповідних нормативно-правових актів:

– Порядку ліцензування освітніх послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2003 року № 1380 «Про ліцензування освітніх послуг» [10];

– Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 року № 1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг» [9];

– Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» [7];

– Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 365 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187» [6].

Порівняльний аналіз їх основних положень представлено у таблиці 1.

На основі аналізу 5 нормативно-правових актів [11, 10, 9, 7, 6], які у різний час встановлювали процедуру ліцензування у сфері загальної середньої освіти, можна зробити наступні висновки:

– незмінно з моменту початку ліцензування загальної середньої освіти повноваження здійснювати цю адміністративну процедуру належать місцевим органам державної влади;

– у 2003 році було сформульовано сучасне розуміння діяльності у сфері загальної середньої освіти, яка підлягає ліцензуванню, – за певним рівнем повної загальної середньої освіти;

– у ліцензійних умовах 2003, 2015 та 2021 років від ліцензіату вимагалися висновки органів державного пожежно-технічного, санітарного нагляду, охорони праці про відповідність наявних приміщень та матеріально-технічної бази встановленим вимогам, нормам і правилам,

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз основних положень ліцензійних умов
провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої
освіти**

Характеристика Рік постанови	1996 р.	2003 р.	2007 р.	2015 р.
Діяльність у сфері загальної середньої освіти, яка підлягає ліцензуванню	1) колективні та індивідуальні форми і напрями навчально-виховної діяльності у треступеневій системі загальної середньої освіти; 2) курсові форми поглиблення знань з окремих предметів загальноосвітньої школи; 3) навчальна діяльність з розвитку здібностей молоді з напрямів, допрофесійна підготовка та професійна орієнтація	освітня діяльність на рівні повної загальної середньої освіти – за певним рівнем повної загальної середньої освіти (початкова освіта, базова середня освіта, профільна середня освіта)		
Орган, який здійснює ліцензування у сфері загальної середньої освіти	Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; створені ними регіональні експертні ради			

<p>Перелік документів, що подається до ліцензування у сфері загальної середньої освіти</p>	<p>1) копії засновницьких документів 2) угоди з підтвердженням фінансово-майнових гарантій щодо можливості виконання закладом освіти визначених у статуті зобов'язань; 3) затверджені в установленому порядку програми освітньої діяльності за заявленим видом чи напрямом, навчально-виховні плани, кваліфікаційні або освітні вимоги до випускників тощо; 4) відомості про соціальну інфраструктуру закладу освіти, кадрове, матеріально-технічне та навчально-методичне забезпечення заявлених видів чи напрямів освітньої діяльності</p>	<p>із Постанови 1996 р. – № 1, 2, 3, 4 + 5) концепція діяльності за заявленим напрямом (освітньою послугою), яка базується на результатах моніторингу регіонального ринку праці та освітніх послуг, погоджена відповідно з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською чи Севастопольською міською держадміністрацією; 6) висновок органів державного пожежно-технічного, санітарного нагляду, охорони праці про відповідність наявних приміщень та матеріально-технічної бази встановленим вимогам, нормам і правилам; 7) копії документів керівника закладу</p>	<p>1) обґрунтування; 2) установчі документи; 3) копія рішення власника (власників) або уповноваженого ним органом про утворення навчального закладу; 4) копії свідоцтва про державну реєстрацію навчального закладу і довідки про включення його до ЄДРПОУ; 5) копії документів керівника закладу</p>	<p>1) копії установчих документів юридичної особи; 2) копії документів, що засвідчують право власності чи користування основними засобами; 3) копії документів про відповідність приміщень та матеріально-технічної бази санітарним нормам, вимогам правил пожежної безпеки, нормам з охорони праці; 4) відомості про кількісні та якісні показники кадрового і матеріально-технічного забезпечення; 5) відомості про навчально-методичне та інформаційне забезпечення; 6) копія документа, керівника закладу освіти</p>
<p>Термін здійснення процедури ліцензування (від дати отримання заяви ліцензіата)</p>	<p>3 місяці</p>	<p>2 місяці</p>	<p>4 місяці</p>	<p>10 календарних днів</p>
<p>Термін дії ліцензії у сфері загальної середньої освіти</p>	<p>як правило, термін завершення циклу навчання, але не менше ніж три роки</p>	<p>від 3 до 12 років, але не менше ніж на строк завершення циклу навчання (строк дії ліцензії визначає орган ліцензування). Навчальним закладам, що пройшли атестацію або акредитацію, видається ліцензія на строк дії свідоцтва про атестацію або сертифіката про акредитацію</p>	<p>безстроково</p>	

Вартість процедури ліцензування у сфері загальної середньої освіти	1 відсоток суми коштів, розрахованих як річна плата за навчання контингенту осіб, що відповідає ліцензованому обсягу прийому.	15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	24 неоподатковувани мінімуми доходів громадян + оплата праці експертів (не більше 18 годин для членів та 24 годин для голови)	10 відсотків від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб
Новації, що уводяться в дію відповідним нормативно-правовим актом	-	Уводиться поняття ліцензованого обсягу навчального закладу – максимальної кількості осіб, які можуть одночасно отримувати освітні послуги у навчальному закладі на наявній у нього матеріально-технічній базі та за умови кадрового забезпечення відповідно до нормативів	Встановлюється, що контроль за дотриманням ліцензійних умов здійснюють не лише органи ліцензування, але і новостворена Державна інспекція навчальних закладів шляхом проведення планової та позапланової перевірки. Планова перевірка дотримання ліцензійних умов проводиться не частіше, ніж один раз на рік.	Встановлюються вимоги щодо: 1) наявності на кожного учня по одному примірнику підручника з обов'язкових предметів та/або забезпечення постійного доступу до їх електронних версій; 2) наявності веб-сайту закладу освіти або сторінок на веб-сайті його засновника (засновників); 3) наявності бібліотечного фонду закладу освіти, який повинен складатися з: художньої, довідкової літератури, словників або необхідно забезпечити кожному учневі постійний доступ до їх електронних версій (або відповідного електронного ресурсу)

Джерело: складено автором на основі [11, 10, 9, 7, 6].

тоді як постанови КМУ від 1996 та 2007 року поклали відповідальність за встановлення такої відповідності на ліцензійну експертизу;

– ліцензійні умови 2015 року (у редакції 2021 року), які є чинними і наразі, з одного боку, встановлюють вищі вимоги до суб'єктів господарювання, що планують провадити освітню діяльність, зокрема, у частині кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення; зокрема і щодо забезпечення безперешкодного доступу до будівель, споруд, приміщень закладу освіти для дітей з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, з іншого боку – зменшують вартість адміністративної процедури, скорочують термін її здійснення, а також вилучають норму про тривалість дії ліцензії, перетворюючи її на безстрокову.

Разом із тим, вочевидь, до найбільших поступок, які прослідковуються в останній редакції Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти, можна віднести кілька ключових фактів: по-перше, що на момент ліцензування у ліцензіата можуть у повному обсязі не бути виконані вимоги щодо виконання кадрового, матеріально-технічного, навчально-методичного забезпечення освітньої діяльності закладу, разом із тим, від може надати для здійснення адміністративної процедури ліцензування підготовлене у довільній формі письмове зобов'язання про їх подальше довиконання; по-друге, суттєво спрощується вимоги до педагогічних працівників, зокрема останні можуть у перший рік своєї роботи не мати педагогічної освіти, натомість мати будь-яку вищу, фахову передвищу чи навіть професійну (професійно-технічну) освіту, пройти впродовж першого року педагогічну інтернатуру, а за її наслідками – бути визнаними педагогічними працівниками. Із досвіду управлінської діяльності достеменно відомо, що окремі приватні заклади загальної середньої освіти працевлаштовували на посаду педагогів-організаторів фахівців із професійно-технічною освітою технічного профілю (електромеханіка; економіка), які за результатами атестації після року педагогічної роботи під керівництвом досвідчених педагогів-наставників визнавалися такими, що отримали професійну кваліфікацію педагогічного працівника.

Проведений нами аналіз дозволяє окреслити контури основних етапів генезису політики у сфері ліцензування загальної середньої освіти за часів незалежності України. Дотичні до нашого дослідження періодизації становлення та розвитку освітнього законодавства чи ринку приватних освітніх послуг представлені у науковому доробку К. Астахової, Б. Деревянко, Н. Курко, В. Огаренкова, О. Пилипів, М. Тимошенка.

Актуальною для нашого дослідження у зв'язку із збігом певних етапів є періодизація становлення законодавства України про вищу освіту, представлена у дисертації М. Тимошенка [17, с. 21–40]. У ній автор виділяє 4 етапи:

– етап «пострадянського» розвитку освітнього законодавства України (початок 1990-х років) – започаткування становлення правових основ розвитку освіти; виокремлення форм власності та закріплення їх рівності; законодавче закріплення освітньої діяльності як особливого різновиду господарської діяльності;

– етап зародження національного освітнього законодавства (1991–1995 роки) – правове регулювання ринку освіти набуває багатоаспектного характеру; правове регулювання господарської діяльності закладів освіти є непослідовним та фрагментарним, потребує удосконалення, а сам розвиток освіти набуває безсистемного характеру;

– етап стабілізації законодавчої бази в сфері освіти (1996-2000 роки) – впорядкування господарсько-правових відносин в діяльності закладів освіти;

– етап вдосконалення законодавчої бази в сфері вищої (2000 – донині) – багатоаспектне правове регулювання господарської діяльності в сфері освіти, що охоплює норми конституційного, цивільного, господарського, фінансового права тощо.

У межах хронологічних рамок нашого дослідження (з 1991 року до сьогодні) Б. Деревяно виокремлює 13-ий та 14-ий етапи генезису законодавства про освіту та розвитку освітніх інституцій та сфери освіти в Україні [3, с. 88–93]:

– 13-ий етап (1990-ті роки) – формування українського законодавства з регулювання сфери освіти; формування освіти як складника економіки, що впливає на розвиток інших її секторів;

– 14-ий етап (2000 – донині) – умовний етап становлення правового статусу освітнього закладу, що характеризується у сфері вищої освіти переходом до Болонського процесу, зокрема, і діяльності сучасних закладів освіти в умовах глобалізації, у цілому.

О. Пилипів [4, с. 56], досліджуючи розвиток приватних початкових шкіл у хронологічних межах 1991–2018 років, пропонує наступну періодизацію:

– I етап (1991–2000 роки) – становлення законодавчої та нормативної бази діяльності приватних закладів освіти, який поділяється на 3 підетапи: 1-ий (1991–1994) – становлення діяльності; 2-ий (1994–1996) – розвиток варіативних моделей приватних ЗЗСО; 3-ий (1996–2000) – утвердження приватних шкіл у національній системі освіти;

– II етап (2000–2018 роки) – розвиток мережі приватних ЗЗСО, який поділяється на 2 підетапи: 1-ий (2000–2007) – зростання гальмівних чинників впливу на розвиток приватних ЗЗСО; 2-ий (2007–2018) – урізноманітнення моделей та структур приватних ЗЗСО.

Узагальнюючи та поділяючи представлені вище періодизації М. Тимошенка та О. Пилипів, пропонуємо виокремити 3 умовні етапи розвитку політики у сфері ліцензування загальної середньої освіти, і відповідно умов розвитку ринку приватної середньої освіти, за часів незалежності України:

– етап освітнього волонтаризму (1991–1995) – легалізація приватної середньої освіти; безліцензійна, законодавчо неврегульована освітня діяльність приватних шкіл, що характеризується безбар’єрним входом нових гравців на ринок, академічною свободою, відсутністю правового регулювання державного нагляду та контролю за змістом та якістю освітнього процесу;

– реакційний етап (1995–2015) – розбудова системи бар’єрів створення та функціонування приватних шкіл через формування нормативно-правової бази, що регулює запровадження адміністративної процедури ліцензування у сфері загальної середньої освіти та атестації навчальних закладів; встановлення вимог до ліцензіатів щодо різних аспектів забезпечення освітньої діяльності; запровадження державного нагляду та контролю у сфері загальної середньої освіти, зокрема і через створення Державної інспекції навчальних закладів;

– етап лібералізації (2015 – донині) – відбувається спрощення входу нових гравців на ринок приватної середньої освіти через удосконалення процедури ліцензування закладів загальної середньої освіти, у т. ч. її дигіталізації (можливості подати заявку через портал «Дія»), що зокрема веде до зменшення корупційних ризиків; скорочення вимог до ліцензіату на етапі подачі заяви на ліцензування завдяки запровадженню системи зобов’язань. На нашу думку, етап лібералізації пов’язаний, у цілому з розширенням свобод, що передбачені оновленим освітнім законодавством України, що призвело до стрибка кількості приватних освітніх інституцій у період з 2015 по 2022 роки.

Висновки і пропозиції. Таким чином, ліцензування освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти є важливою адміністративною процедурою, що полягає у наданні санкції, офіційному визнанні через місцеві органи державної влади спроможності суб’єктів господарювання на провадження освітньої діяльності; у юридично-філософському вимірі ліцензування є апріорним, упереджувальним, авансовим, потенційним актом зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності. За 33 роки незалежності України вхід суб’єктів господарювання, що провадять освітню діяльність у сфері загальної середньої освіти, на ринок приватної середньої освіти еволюціонував від безбар’єрного та безконтрольного до ускладненого адміністративною процедурою ліцензування та встановленням державного нагляду (контролю). Аналізуючи генезис політики у сфері ліцензування загальної середньої освіти за часів незалежності України, пропонуємо періодизувати цей час на 3 умовні етапи: етап освітнього волонтаризму (1991–1995), реакційний етап (1995–2015), етап лібералізації (2015 – донині).

Зважаючи на проведений нашими історико-правовий аналіз адміністративної процедури ліцензування у сфері загальної середньої освіти, у фокусі нашого майбутнього дослідження аналіз ринку приватної середньої освіти України за класифікаційною ознакою ліцензованості та диференціація провайдерів освітніх послуг за нею.

Список використаної літератури

1. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. : 12.00.04. Донецьк, 2006. 22 с.
2. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07. Харків, 2004. 17 с.
3. Деревянко Б.В. Правове регулювання господарської діяльності навчальних закладів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.04. Донецьк, 2014. 504 с.
4. Пилипів О. З. Розвиток загальноосвітніх шкіл першого ступеня приватної форми власності в Україні (кінець ХХ-початок ХХІ століття) : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01. Київ, 2021. 235 с.
5. Про внесення доповнень до статті 4 Закону України «Про підприємництво»: Закон України від 16.12.1993 р. № 3714-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 51. С. 482.
6. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187 : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-%D0%BF#n12>
7. 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/ed20151230#Text>
8. Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти : Указ Президента України від 10.10.1995 № 942/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/942/95/ed19951010#Text>
9. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 р. № 1019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1019-2007-%D0%BF#Text>
10. Про ліцензування освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2003 р. № 1380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1380-2003-%D0%BF/ed20030829#Text>
11. Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.1996 р. № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-96-%D0%BF/ed19960212#Text>
12. Про підприємництво : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 07.02.1991 р. № 689-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 14. С. 168.
13. Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.1994 р. № 316. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-94-%D0%BF#top>
14. Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію підприємництва : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 15.04.1991 р. № 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-91-%D0%BF/ed19910415#Text>
15. Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-94-%D0%BF/ed19940405#Text>

16. Сисосєв О. Ліцензування у сфері освіти: адміністративно-правові аспекти. Освітологія. Київ, 2019. № 8. С. 72-80.

17. Тимошенко М. О. Правове регулювання господарських відносин приватних вищих навчальних закладів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ 2010. 214 с.

Alokhin M. M. Licensing as procedure of accessing private secondary education market: from the beginnings to the present

The article carries out a historical and legal analysis of the introduction and evolution of licensing as an administrative procedure for the entry of educational institutions into the domestic market of private secondary education. The author summarizes that the licensing of educational activity in the field of general secondary education is an important administrative procedure, which consists in granting a sanction, official recognition through local state authorities of the ability of business entities to conduct educational activities; in the legal and philosophical dimension, licensing is an a priori, prejudicial, advance, potential act of external assurance of the quality of educational activity. The article carries out a comparative analysis of the main provisions of the licensing conditions for conducting educational activities in the field of general secondary education in 1996, 2003, 2007, 2015 (in the 2021 edition) according to such characteristics as activity in the field of general secondary education, which is subject to licensing; the body that carries out licensing in the field of general secondary education; the list of documents submitted for licensing in the field of general secondary education; the term of the licensing procedure; license validity period; the cost of the licensing procedure; innovations put into effect by the relevant normative legal act. Analyzing the genesis of the policy in the field of general secondary education licensing during the time of Ukraine's independence, we propose to periodize this time into 3 conditional stages: 1) the stage of educational voluntarism (1991–1995) – legalization of private secondary education; unlicensed, legally unregulated educational activities of private schools; 2) the reactionary stage (1995–2015) – the development of a system of barriers to the creation and operation of private schools through the formation of a legal framework and the introduction of an administrative licensing procedure; 3) the stage of liberalization (2015 – to date) – simplifying the entry of new players into the market of private secondary education through the improvement of the licensing procedure, including its digitization, reduction of requirements for the licensee at the stage of submitting an application for licensing.

Key words: licensing of educational activities; educational policy; private education; private secondary education; private school.