

Савчук Є.Ю.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ: ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

УДК 346.7

В умовах розвитку євроінтеграційних процесів України надзвичайно важливим є питання імплементації європейських підходів та механізмів інституційно-правового регулювання вітчизняної системи освіти, зокрема й діяльності з надання освітніх послуг. Безперечно, результатом цього має стати поліпшення її конкурентоспроможності в європейському вимірі. Глобальна інтенсифікація процесів діджиталізації, зростання попиту на інформаційні технології та знання у всіх аспектах життєдіяльності та сферах суспільних відносин формує також передумови для прискорення розвитку освітніх процесів та диверсифікації видів освітніх послуг.

Метою даного дослідження є вдосконалення господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг в Україні та забезпечення ефективності процесів інтеграції української держави в тому числі й у європейське освітнє середовище. Одночасно важливим питанням є формування відповідного інституційно-правового середовища з метою поліпшення якісних показників, таких як поліпшення результатів освітньої діяльності суб'єктів надання освітніх послуг в Україні.

Законодавство ЄС – це загальновизнані базові принципи та стандарти діяльності, в тому числі з надання освітніх послуг, а закони держав-членів ЄС досить повно їх відображають [1, с. 148]. Іншими словами, кожна держава, що адаптує своє законодавство до стандартів ЄС має враховувати національні особливості системи освіти та змінювати законодавство таким чином, щоб сприяти насамперед покращенню якості освітньої діяльності. Одночасно з тим, послуги в європейському господарському праві охоплюють

досить широку і неоднорідну сферу економічної діяльності, що вимагає враховувати специфічні особливості різних видів послуг для ефективного правового регулювання.

Для господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг первинним є загально-правове регулювання освіти. А це означає, що заходи, засоби та/або методи господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг визначаються через призму загальних принципів регулювання освіти.

Одним із визначальних принципів формування правового регулювання освіти в Європейському Союзі є принцип субсидіарності, який означає, що кожна країна ЄС несе цілковиту відповідальність за організацію своєї системи освіти, професійної підготовки та зміст навчання.

Важливими та визначальними є також наступні принципи освітньої політики ЄС [2, с. 56]:

- свобода руху знань;
- мобільність студентів та викладачів;
- багатомовність;
- автономія університету;
- освіта, зорієнтована на результати навчання;
- забезпечення якості вищої освіти;
- принцип взаємозаліку кредитів;
- єдина структура освітніх ступенів (кваліфікацій);
- ціложиттєве навчання;
- трициклова освіта;
- принцип трикутника знань;
- принцип свободи навчання та викладання.

Роль ЄС полягає у сприянні розвитку якісної освіти шляхом заохочення держав-членів до співпраці і, в разі потреби, підтримці та доповненні їхньої діяльності. У свою чергу, держави-члени ЄС, розуміючи важливість освітньої складової для гармонійного розвитку ЄС та підвищення його конкурентоспроможності, звертають увагу на цю сферу в рамках наднаціональних інституцій та намагаються проводити спільні заходи [2, с. 56].

У межах освітньої політики ЄС та програм зовнішньої допомоги Європейська Комісія впроваджує низку заходів у сфері

освіти, які доповнюють внутрішні програми ЄС. У першу чергу для реалізації цього завдання було ініційовано Болонський процес, головна мета якого полягає у консолідації зусиль наукової та освітянської громадськості й урядів країн Європи для істотного підвищення конкурентоспроможності європейської системи науки і вищої освіти у світовому вимірі, а також для підвищення ролі цієї системи в суспільних перетвореннях [3, с. 5].

Вбачаємо, що особлива увага ЄС приділяється насамперед системі вищої освіти. Саме активізація співробітництва в галузі вищої освіти, як мета, закріплена в статті 431 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [4].

Порівнюючи господарсько-правове регулювання діяльності з надання освітніх послуг в Україні та державах-членах ЄС, слід зазначити, що базою для регулювання ринку освітніх послуг в Європейському Союзі є ст.ст. 56-62 (49-55) Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) та Директива про право оренди, позички та деякі суміжні права у сфері інтелектуальної власності від 12 грудня 2006 р.

Останні стали першими нормативними актами ЄС, що встановлюють загальні правові засади функціонування ринку послуг. Директива регулює порядок діяльності на внутрішньому ринку ЄС постачальників послуг як на постійній основі, так й в порядку епізодичних операцій, встановлює додаткові гарантії для «одержувачів» послуг, у тому числі для кінцевих споживачів, забезпечуючи тим самим одну з основних «свобод» внутрішнього ринку ЄС – вільний рух послуг на території всіх держав-членів та гарантуючи при цьому високий рівень якості послуг (ст. 1) [1, с. 149].

Сучасні наукові дослідження демонструють, що за темпами розвитку освітньої системи й якості освітніх послуг Польща не поступається провідним країнам ЄС. Розвиток вищої освіти почався з початку 90-их років ХХ століття й прийняття в 1990 році закону «Про вищу освіту», адаптованого до вимог європейського освітнього простору [5]. Для порівняння, в Україні аналогічний закон прийнято лише в 2014 році, за чверть століття.

У Польщі, як і в Україні, система вищої освіти представлена державними та недержавними вищими навчальними закладами, а головною вимогою до абітурієнта при вступі є наявність атестату про отримання середньої освіти.

У Польщі недержавні заклади вищої освіти, як суб'єкти надання освітніх послуг, існують з 1989 року. І державні, й недержавні (приватні) польські вищі навчальні заклади мають однакові стандарти організації викладання та навчального процесу. Особливість вищої освіти Польщі є те, що форма власності навчальної установи не впливає на якість та престижність диплому. Порівнюючи з Україною, відзначимо, що вітчизняні недержавні заклади вищої освіти все ще еволюціонують, тому якість та престижність диплому таких закладів у своїй переважній більшості наразі поступається державним.

Зміни до законів України, що наразі здебільшого відбуваються під впливом процесів євроінтеграції, спрямовані на вдосконалення господарсько-правового регулювання та впровадження кращих європейських практик у вищій освіті. Найперше, це обов'язкова акредитація освітніх програм, яку можна розглядати як засіб забезпечення якості освітніх послуг. Серед інших засобів господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг, що має на меті поліпшення їх якості, варто виокремити: ліцензування освітньої діяльності, відкликання диплому за плагіат, дуальну форму здобуття вищої освіти, ширші можливості для міждисциплінарних програм, ключові показники ефективності для контрактів з ректорами, розширення простору для застосування технологій зовнішнього незалежного оцінювання тощо [6].

Однак, на сучасному етапі розвитку України існують і певні суперечності, що виникають в процесі адаптації вітчизняного законодавства до освітніх підходів та стандартів ЄС щодо господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг.

Вкрай актуальним та досі ґрунтовно не вивченим залишається питання конкретизації сутності освітніх послуг. Зокрема, закріплене в Законі України «Про освіту» від 2017 року [7] (даний

Закон входив до так званих законів «євроінтеграційного пакету»), визначення освітніх послуг має досить узагальнений характер, оскільки у ньому розуміння освітніх послуг зводиться до комплексу відповідно визначених дій, а суб'єкти освітніх послуг – до суб'єктів освітньої діяльності.

Тоді як, з ст. 56 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) впливає, що визначальними критеріями визначення освітніх послуг є їх вартісний вираз [8]:

- суб'єктом надання освітніх послуг залучається приватне фінансування для покриття значної частини витрат на організацію освітнього процесу;

- намір отримати економічну вигоду (прибуток).

Згідно ст. 57 ДФЄС надання послуг регулюється тільки у разі, коли вони мають економічний характер та надаються за винагороду. В європейському праві існує також судовий прецедент, згідно якого система освіти віднесена до категорії суспільних обов'язків, а також рекомендовано виключити освітню діяльність з числа сфер, що підпадають під дію положень ст. 56 ДФЄС. Плата за надання освітніх послуг покриває лише частину витрат навчального закладу, велика ж їх частина фінансується за допомогою субсидій з держави, таким чином, це не є економічною вигодою (прибутком), а швидше «внеском на покриття операційних витрат системи» [9, с. 38].

Але загалом, беззаперечно можна стверджувати, що надання освітніх послуг у ЄС підпадає під умови господарсько-правового регулювання такої діяльності.

Саме тому, потребують конкретизації норми вітчизняного законодавства, що мають прикладний характер та стосуються господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг, зокрема в процесі переходу від теоретичної частини виконання Угоди про асоціацію з ЄС до її практичного втілення.

До прикладу, в контексті прийняття іншого закону із «євроінтеграційного пакету» – Закону України «Про вищу освіту» – виокремлюються деякі норми суто декларативного характеру, зокрема щодо формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти, які забезпечуються шляхом створення умов для

реалізації випускниками закладів вищої освіти права на працю, забезпечення гарантії рівних можливостей щодо вибору місця роботи, виду трудової діяльності на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності з урахуванням здобутої вищої освіти та відповідно до суспільних потреб [10].

У вітчизняній практиці констатуємо недосконалість механізмів взаємодії освіти і ринку праці, першопричиною якого є відсутність належного рівня якості отриманих освітніх послуг. Як результат, на сучасному вітчизняному ринку праці спостерігається невідповідність попиту на фахівців з боку роботодавців та доволі часто відсутність пропозиції необхідних кваліфікацій серед випускників вищої школи. Тому, необхідним вбачається перегляд державних замовлень і виокремлення тих напрямів підготовки, по яким будуть надаватися освітні послуги на засадах платності.

Повертаючись до успішних практик європейського досвіду, розвитку взаємодії вищої освіти з ринком праці сприяє політика зайнятості молоді (Youth employment), спрямована на зниження рівня безробіття [11]. Серед ключових заходів політика зайнятості молоді – це взяті на себе державами-членами ЄС зобов'язання забезпечити осіб віком до 25 років на отримання якісних пропозицій щодо працевлаштування, продовження навчання, підвищення кваліфікації чи стажування протягом чотирьох місяців у період безробіття чи після завершення навчання у вищому навчальному закладі.

Одночасно з тим, починаючи з прийняття Лісабонської конвенції (1997 р.), у державах-членах ЄС почали також активно створювати національні системи забезпечення якості в країнах-учасниках Болонського процесу. Системи внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості вищої освіти є обов'язковими для більшості країн. Майже в усіх країнах у державних закладах вищої освіти є системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти. Створення двох основних організацій – Європейської асоціації із забезпечення якості вищої освіти (ENQA) і Європейського реєстру агентств із забезпечення якості (EQAR) сприяли розвитку співробітництва в галузі забезпечення якості на європейському рівні [12, с. 167].

Сучасні дослідження демонструють, що системи внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості вищої освіти відіграють важливу роль у зміцненні взаємодії вищої освіти з ринком праці. Важливою умовою для внутрішнього забезпечення якості є регулярні консультації закладів вищої освіти з роботодавцями, представниками ринку праці та відповідними організаціями в процесі розроблення та оцінювання освітніх програм. Окрім того, моніторинг якості закладів вищої освіти є невід'ємною процедурою внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, що передбачає збір, аналіз, використання та відображення інформації про результати працевлаштування випускників. Це сприяє взаємодії вищої освіти з ринком праці та забезпеченню відповідності якості освітніх послуг вимогам роботодавців [12, с. 151].

Тому, конкурентоспроможність вітчизняних навчальних закладів важливо розглядати крізь призму якості освітніх послуг, що ними надаються. Зокрема, процедури ліцензування та акредитації освітньої діяльності віднесені законодавцем до системи забезпечення якості освіти, адже вимоги, які встановлені до суб'єктів надання освітніх послуг є обґрунтованими і їх дотримання свідчить про належну якість освітніх послуг. Тут показовим є досвід в оцінці якості освіти країн Балтії – Латвії, Литви та Естонії, які першими з пострадянських країн підписали Болонську декларацію і розпочали реформування змісту і структури вищої освіти, основним пріоритетом якої стала якість та конкурентоспроможність на європейському освітньому просторі. Система гарантії якості вищої освіти в країнах Балтії почала створюватися в 90-х роках ХХ ст. Оцінка якості в Латвії, Литві та Естонії здійснюється міжнародними комісіями, до складу яких входять зарубіжні експерти з країн ЄС [13, с. 18-19].

У країнах Балтії отримала розвиток акредитація основних освітніх програм, оскільки змістом даної процедури оцінки в період атестації (зовнішньої експертизи) є показники якості не лише самих цих програм і підготовки, а й діяльності вищого навчального закладу в цілому.

У порівнянні з вітчизняними вимогами законодавства, ліцензування в Естонії проходять тільки приватні вищі навчальні

заклади всіх типів. Приватні заклади освіти ліцензують окремо кожну програму, а не вищий навчальний заклад у цілому. В свою чергу, державні університети, професійні вищі навчальні заклади повинні пройти реєстрацію в Міністерстві освіти і науки. Для них існують певні вимоги, але ліцензія не видається [14]. У цьому вбачаємо риси дерегуляції господарсько-правових відносин у сфері надання освітніх послуг у Естонії.

Відповідно до естонського законодавства, як і в українському, без проходження процедури акредитація навчальних закладів, що провадять діяльність з надання освітніх послуг, такий заклад не має права видавати випускникам дипломів державного зразка [14]. В Естонії з 2002 року державні і приватні вищі навчальні заклади проходять акредитацію на рівних умовах. Необхідність введення акредитації була пов'язана з багатьма факторами, серед яких: значні зміни у сфері вищої освіти; самостійність університетів; виникнення приватних закладів освіти [15].

Сучасні вітчизняні науковці стверджують, що реформи, які відбуваються в освітній сфері вимагають перегляду ліцензійних умов щодо здійснення освітньої діяльності не лише в частині кадрових вимог і організаційних, але й щодо дотримання технологічних вимог. Процеси діджиталізації та інформатизації суспільних відносин зумовлюють перехід на сучасні інформаційно-комунікаційні технології в освіті і вимагає поліпшення матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення діяльності з надання освітніх послуг в Україні [16, с. 275].

Однак, не дивлячись на те, державним чи недержавним (приватним) є заклад вищої освіти, він є повноцінним учасником господарсько-правових відносин, укладає договори та бере на себе зобов'язання, за невиконання яких несе відповідальність як повноцінний суб'єкт господарювання [17, с. 95].

Таким чином, у процесі імплементації європейського законодавства щодо господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг в Україні надзвичайно важливо, окрім загально-правових принципів регулювання, враховувати національні особливості організації правової системи, рівня роз-

витку системи освіти та відповідності освітніх програм вимогам сучасного суспільства. Особливої уваги потребує прийняття законодавчих норм, що регулюють практичні аспекти господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг, поліпшення ефективності причинно-наслідкового зв'язку між якістю освітніх послуг та вітчизняним ринком праці, урядового контролю діяльності за допомогою таких засобів як ліцензування освітньої діяльності, акредитація освітніх програм, заходів підтримки працевлаштування молоді та стимулювання приватної ініціативи в розвитку діяльності з надання якісних освітніх послуг у вітчизняних недержавних навчальних закладах. Це сприятиме інноваційності та конкурентоспроможності освітніх послуг в європейському вимірі.

1. Тихомирова Г.Є. *Правове забезпечення надання освітніх послуг в Україні та Європейському Союзі: порівняльно-правовий аналіз. Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 9-10. С. 148-156. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2015_9-10_19*
2. Краєвська О. *Освітня політика Європейського Союзу: становлення та механізми реалізації. Вісник Львівського університету. Сер.: Міжнародні відносини. 2011. Вип. 28. С. 56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2011_28_7*
3. Мокін Б., Мізерний В., Мензул О. *Інтеграція навчання з виробництвом як один із визначальних факторів підготовки фахівців за критерієм якості. Молодь і ринок. 2011. № 11. С. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mir_2011_11_3*
4. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода, Список, Міжнародний документ. Сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011*
5. *Denek, K. Toczaca sie reforma edukacji. Nauczyciel i szkola. 2006. № 3/4. S. 21–42.*
6. *Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. Сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf>*
7. *Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>*

8. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями від 07.02.1992, 25.03.1957. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>
9. Тодика Ю. Конституційні засади формування громадянського суспільства в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 1. С. 34-44. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4718/1/Toduka_34.pdf
10. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
11. Employment, Social Affairs & Inclusion. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>
12. Мосъпан, Н.В. Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі: дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.04 / Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка. Київ, 2019. 520 с.
13. Дзелме Ю. Структура системи гарантії качества вищого образования в Латвии. Вестник высшей школы «Alma mater». 2004. № 1. С. 17–22.
14. Quality assurance of higher education in Estonia. Implementation of Bologna declaration in Estonia in 1999-2003. URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/Reports/Countrep_03/Estonia.pdf
15. Haridus-Ja Teadusministeerium. Оцінка якості вищої освіти. Муністерство образования и науки Эстонии. URL: <https://www.htm.ee/ru/meropriyatya/vysshhee-obrazovanie/ocenka-kachestva>
16. Хомишин І.Ю. Мета та зміст процедури ліцензування освітньої діяльності. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №2. С. 275. URL: http://pap.in.ua/2_2018/82.pdf
17. Бесчастний В.М. Заклади вищої освіти як повноцінні суб'єкти господарювання. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 4 (65). С. 90-97. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/pppd_2018_4_20.pdf

Савчук Є.Ю. Деякі аспекти господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг: особливості імплементації законодавства ЄС.

Наукова стаття присвячена дослідженню напрямів вдосконалення господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг в Україні. При цьому автор аналізує міжнародно-правові документи, співставляє чинне європейське та вітчизняне законодавство, а також погляди сучасних дослідни-

ків порушеної проблематики. У статті автором виявлено ряд неузгодженостей європейського та вітчизняного законодавства щодо господарсько-правового регулювання діяльності з надання освітніх послуг, зокрема прикладні аспекти застосування окремих норм українського законодавства на практиці. Зроблено висновки, що в процесі імплементації європейського господарсько-правового законодавства важливо враховувати національні особливості організації правової системи, рівня розвитку системи освіти та відповідності освітніх програм вимогам сучасного суспільства.

Ключові слова: освітні послуги, діяльність з надання освітніх послуг, суб'єкт надання освітніх послуг, господарсько-правове регулювання, імплементація освітнього законодавства ЄС, якість освітніх послуг.

Savchuk E.Yu. Some aspects of commercial law regulation of education services: features of implementation of EU legislation.

The scientific article is devoted to the research of directions to improve commercial law regulation of activities on providing education services in Ukraine. At the same time, the author analyzes international legal documents, compares the current European and Ukrainian commercial law regulation activities on providing education services, as well as the researches of modern scientists on these issues.

The author reveals a number of inconsistencies between European and Ukrainian legislation on commercial law regulation of education services, in particular the some applied aspects of realizing Ukrainian legislation in practice. In particular, it is revealed that the government quality control of received education services still forming, as a result in Ukrainian practice there are inefficiency of mechanisms of the education system and the labor market coordination. Thus, it is recommended to develop not only external (governmental), but also internal (inside education services provider) quality control systems in education processes as an important role in strengthening the higher education and the labor market coordination.

In the article the author concluded that in the processes of implementation European Union educational legislation it is important to take into account the national characteristics of the legal system, the level of development of Ukrainian education system and the correlation of educational programs with modern society. Despite the form of ownership, the education services provider acts as a full participant of commercial law regulations, deals the contracts, thus assumes obligations for non-compliance with which it is responsible. These aspects of commercial law regulation of educational services will definitely enhance and increase the effectiveness of Euro integration processes in sphere of globalized education.

Keywords: education services, activities on providing education services, education services provider, commercial law regulation, implementation of EU educational legislation, quality of education services.