УДК 342.9[351.077:37]:004.5](477)(045)

ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ АПОСТИЛЮВАННЯ ДОКУМЕНТІВ ПРО ОСВІТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

ELECTRONIZATION OF APOSTILLATION OF DOCUMENTS ON EDUCATION AS ADMINISTRATIVE SERVICE: PROBLEMS AND FUTURE POSSIBILITIES

Шаталова Л.М.,
асистент кафедри правового регулювання економіки
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

У статті аналізується використання інформаційних технологій у сфері надання адміністративної послуги апостилювання документів про освітні та наукові досягнення для їх дії за кордоном з урахуванням міжнародного досвіду країн, в яких успішно функціонують електронні реєстри апостилів та система перевірки дійсності документів за допомогою мережі Інтернет. Приділено увагу ролі Міністерства освіти і науки України як процедурно-процесуальному суб'єкту надання адміністративної послуги з апостилювання документів про освіту.

Ключові слова: електронна форма документа, апостиль, електронний апостиль, процедура апостилювання, Міністерство освіти і науки України.

В статье анализируется использование информационных технологий в сфере предоставления административной услуги апостилирования документов об образовании и научных достижениях для их действия за границей с учетом международного опыта стран, в которых успешно функционируют электронные реестры апостилей и система проверки подлинности документов с помощью сети Интернет. Уделено внимание роли Министерства образования и науки Украины как процедурно-процессуальному субъекту предоставления административной услуги апостилирования документов об образовании.

Ключевые слова: электронная форма документа, апостиль, электронный апостиль, процедура апостилирования, Министерство образования и науки Украины.

The article analyzes using information technology in the provision of apostillation of documents on education and scientific achievements as administrative service for their validityabroad. It is specified the importance of international experience of the countries, which successfully implemented and operating electronic Registers of Apostilles and the system checks the validity of documents via Internet. The focus is placed to the role of the Ministry of education and science of Ukraine and its structural units as procedural participants of apostillation of documents on education as administrative service.

Key words: electronic form (of the document), apostille, electronic apostille, procedure of apostillation, Ministry of education and science of Ukraine.

Постановка проблеми. Актуальність наукового дослідження легалізації документів у сфері освіти і науки обумовлена переходом України на якісно новий рівень відносин з ЄС та виконання зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію, що викликали посилення євроінтегрційнх процесів міжнародного документообігу у сфері освіти. Оновлення законодавства та необхідність вдосконалення процедури надання адміністративної послуги апостилювання відповідно до європейських стандартів визнається слушним із погляду на прогнозовану міграцію молоді, навчання, пошуки праці за кордоном. Відповідно, особливої актуальності набуває проблема законодавчого врегулювання процедурно-процесуальних та організаційних елементів надання адміністративної послуги апостилювання документів про освіту та наукові досягнення, яка надається Міністерством освіти і науки України (далі – МОН).

Стан дослідження. У науковій літературі більш дослідженими є проблеми консульської легалізації документів, які розглядалась фахівцями сучасної правової теорії та практики. Окремі її аспекти отримали висвітлення в наукових працях Т.І. Баранової, І.І. Дахно, Г.С. Дьомкіної, В.К. Радзієвського, В.В. Попкова, О.М. Криштопи, Д.М. Курдельчука, російських правознавців В.П. Звєкова, П.А. Кінсовського, А.М. Єльцова. Проте майже відсутні публікації, в яких вивчалися б особливості та проблеми законодавчого регулювання із запровадження електронного апостилю та електронізації процедури надання адміністративної послуги апостилювання документів про освіти і наукові досягнення.

Мета статті – висвітлення шляхів удосконалення правового регулювання надання адміністративної послуги апостилювання документів про освіту та наукові досягнення; вивчення зарубіжного досвіду щодо запровадження електронного апостилю та електронізації процедури надання цієї послуги з метою формулювання пропозицій для імплементації у вітчизняне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Залежно від ступеня оформленості відносин між державами обирається відповідна процедура легалізації документів про освітні та освітньо-професійні досягнення. Так, проблеми визнання документів не виникає у випадку, якщо між країнами підписаний двосторонній чи багатосторонній міжнародний договір про надання правової допомоги. Із ратифікацією Україною Гаазької конвенції змінено складну процедуру консульської легалізації документів на спрощену процедуру про-

ставлення спеціального штампа «Apostille» (далі – апостиль) [1], у тому числі документів у сфері освіти і науки.

Умовно процедуру проставлення апостиля поділяють на два етапи. На першому етапі – проведення експертизи документів відбувається з'ясування, чи підлягають подані документи проставленню апостиля і включає підтвердження факту видачі поданих документів та перевірку справжності підписів і відбитків печатки та/або штампа, проставлених на документах. Другий етап включає проставлення штампу апостиль на документи, на які отримано підтвердження факту їх видачі, та проставлення на апостилі підпису посадової особи та гербової печатки МОН.

В Україні функції МОН щодо реалізації його завдань у сфері апостилювання документів у сфері освіти і науки здійснює Національний інформаційний центр академічної мобільності – ENIC Ukraine [2]. Безпосередньо публічно-сервісну діяльність з організації надання адміністративної послуги апостилювання здійснює державне підприємство «Інформаційно-іміджевий центр», що належить до сфери управління міністерства. Використовуючи правову невизначеність у сфері надання адміністративних послуг та своє право створювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади, у тому числі МОН, створюють посередницькі структури – державні підприємства, які займають монопольне становище. Так, державне підприємство «Інформаційно-іміджевий центр» займає монопольне становище з надання послуг проставлення апостилю на документи у сфері освіти і науки, що видаються підприємствами, установами й організаціями України. Таким чином, державне підприємство «Інформаційно-іміджевий центр» надає послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина, юридичних осіб, у тому числі набуття, зміну чи припинення їх прав та обов'язків у сфері освіти і науки. На практиці неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг суб'єктами, які займають монопольне становище, призводять до невиправданого стягнення коштів із фізичних та юридичних осіб.

Перша спроба удосконалення процедури апостилювання була здійснена відповідно до наказу Міністерства закордонних справ, Міністерства освіти і науки, Міністерства юстиції за № 237/803/151/5 від 05 грудня 2003 року, яким було затверджено Правила проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав [3] (далі – Правила), що регламентують порядок проставлення апостилю на офіційних документах, що виходять з України. Даним нормативно-правовим актом було започатковано створення автоматизованої бази даних для реєстрації документів, який являв собою спеціальний електронний журнал, до якого вносилась інформація про документи, на яких проставлено апостиль. Враховуючи тенденції міжнародного документообігу щодо використання сучасних інформаційних технологій та електронного розповсюдження і зберігання документованої інформації на електронних носіях, в Україні відповідно до Порядку проставлення апостиля в МОН [4] та наказу МОН [5] створено реєстр інформації про апостилі, проставлені на документах, що стосуються сфери освіти і науки: про освіту, про присудження наукового ступеня, про присвоєння вченого звання. Для цього у МОН сформований архів, в якому зберігаються в електронному вигляді дані про апостилі. Проте зазначений реєстр фактично є копією спеціального журналу реєстрації апостилів [3] і носить закритий характер. Інформацію про проставлені МОН апостилі неможливо було перевірити за допомогою інтернет-технологій у жодній з держав-учасниць Гаазької Конвенції. Такий реєстр був створений на початковому етапі електронізації процедури надання адміністративної послуги апостилювання з метою здійснення контролю за виданням апостилів. Реєстрація апостильованих документів є важливим елементом правового режиму адміністративних процедур легалізації, призначених для дії за кордоном [6, с. 61], яка сьогодні в Україні не відповідає вимогам інтеграції адміністративних та освітніх послуг в Європейському просторі вищої освіти.

Удосконаленням адміністрування послуг МОН стало створення у 2009 році Електронного реєстру апостилів (http://apostille.minjust.gov.ua/), який на сьогодні являє собою систему структурованого зберігання електронних документів, що забезпечує надійність зберігання, конфіденційність і розмежування прав доступу, відстеження історії використання документа, швидкий та зручний пошук, який називають «електронним архівом» або «системою електронного архіву» [7, с. 498]. Електронний архів оптимально вирішує завдання поточного зберігання документів на етапі, коли найбільшого значення набуває оперативність доступу до інформації та наявність можливості одночасного використання документа декількома співробітниками підрозділів, які наділені відповідними правами. Така властивість набуває особливої актуальності під час співробітництва з європейськими центрами академічної мобільності з метою отримання інформації про освітні документи. Оскільки до компетенції МОН належить збирання, зберігання та забезпечення доступу до інформації щодо документів про освіту. Наприклад, Єдина державна електронна база з питань освіти (далі – ЄДЕБО) включає Реєстр документів про вищу освіту, Реєстр вищих навчальних закладів і співпрацює з європейською мережею центрів академічної мобільності та визнання – ENIC-NARIC.

Таким чином, уповноваженим органом забезпечення ведення Електронного реєстру апостилів є Міністерство юстиції, а правом на проставлення апостиля на документах про освіту та наукові досягнення наділено МОН [3]. При цьому компетенцією щодо проставлення апостиля наділені декілька посадових осіб МОН. Правилами МОН визначене єдиним органом, що наділений компетенцією проставлення апостилю на документах, які видаються у

сфері освіти і науки. Водночас правом на проставлення штампу наділено обмежене коло посадових осіб міністерства: начальник управління міжнародного співробітництва та європейської інтеграції; начальник та головний спеціаліст відділу міжнародних договорів та визнання при Управлінні міжнародного співробітництва та європейської інтеграції [8]. Тому виникає необхідність правової регламентації процедури взаємодії та розподілу повноважень з організаційного забезпечення ведення Електронного реєстру апостилів зазначених центральних органів публічної адміністрації. Необхідно створити систему забезпечення безпеки надання процедури електронного апостилювання, яка дозволяє обмінюватися необхідною конфіденційною інформацією з освітніми, міжнародними та державними установами. Це надасть можливість уникнути дублювання збору інформації про документи у сфері освіти і науки органами публічної адміністрації, підвищить якість та доступність послуг, оптимізує адміністративну процедуру надання адміністративних послуг апостилювання МОН, які потребують міжвідомчої взаємодії між Міністерством юстиції та МОН.

Останніми тенденціями використання інформаційних технологій в процесі міжнародного документообігу є запровадження, в тому числі й в Україні, системи «електронної легалізації документів для їх дії за кордоном» як необхідної умови входження до Європейського адміністративного простору та Європейського простору вищої освіти. Приєднуємося до пропозицій науковців щодо запозичення досвіду зарубіжних країн, в яких ця система успішно функціонує [6, с. 59]. Така електронна експериментальна програма [9, с. 8] (Electronic Apostille Program – e-App) передбачає запровадження двох складових: електронного реєстру (e-Register) та електронних апостилів (e-Apostille). Запровадження електронного апостиля надасть отримувачам послуг суттєві переваги: доступність для громадян електронних сервісів із проставлення апостиля; відсутність необхідності громадянам звертатися до Міністерства юстиції або МОН особисто та приїжджати до Києва; економія особистого часу; покращення якості обробки документів, що потребують апостилювання; використання електронного цифрового підпису; мінімізація витрат населення та спрощення надання послуг [10]. Слід також додати відсутність корупційних складових та черг, оплату послуг із використанням платіжних систем, легкодоступність перевірки виданого апостилю в будь-якій країні світу з використанням Інтернету за електронною адресою http://www.hcch.net.

Україна знаходиться на стадії реалізації першої складової створення е-Реєстру (створено єдину базу даних) – Електронного реєстру апостилів [11]. Запровадження другої складової електронної експериментальної програми – електронних апостилів – передбачає їх проставлення на офіційних документах, виконаних в електронній формі із цифровим підписом органу, що наділений компетенцією відповідної держави на проставлення штампа «апостиль». Водночас електронні апостилі можуть проставлятися на офіційних документах, які існують як в електронному вигляді, так і в паперовому. Електронний документ на машинному носії прирівнюється до документа на паперовому носії, і вони обидва мають однакову юридичну силу [12, с. 39].

Актуальною проблемою теорії інформаційного права є порядок створення електронних документів. У науковій літературі описується два способи створення електронного документа в країнах, які запровадили електронний апостиль [6, с. 59]: 1) створення компетентними органами електронного документа на рівні оформлення та передачі цього документа органам, що проводять процедуру апостилювання; 2) оформлення електронного апостиля (процедура передбачає затвердження в електронному вигляді достовірності створеного документа (підпис на паперовому варіанті, використання електронного цифрового підпису перед відправленням)) та створення електронної копії паперового документа заявником, тобто сканування документів у форматі PDF для подальшого пересилання компетентному органу для оформлення ним електронного апостиля. На наш погляд, слушною є думка науковців, які вважають, що документ, створений шляхом сканування та збережений як електронний файл формату PDF, не є електронним документом [12, с. 44]. Хоча електронний апостиль може проставлятися на офіційних документах, які існують як в електронному вигляді, так і в паперовому, та, все ж таки, документи про освіту мають традиційну форму (паперову або пластикову), тобто вимагають трансформації в електронну форму. Таким чином, слід розрізняти поняття «письмова форма», «електронна форма» та «електронна копія документа». На сьогодні відсутня норма, яка прирівнює використання дефініції і поняття «письмова форма» і дефініції «електронна форма». Документи про освіту та наукові досягнення як традиційні документ мають властиві їм реквізити: підпис керівника, печатка, дата видачі, серія і реєстраційний номер тощо. Для електронного ж документа особливе значення має чітке законодавче регулювання його реквізитів, оскільки саме вони надають інформації на матеріальному носії статусу документа. Технологія виготовлення, зберігання та передачі електронних документів істотно відрізняється від письмових документів, тому реквізити традиційних документів не завжди є прийнятними для електронних. В електронних документах тільки електронний цифровий підпис (далі – ЕЦП) повною мірою може виконувати функції реквізиту [13, с. 45]. Фізично електронний документ не має матеріальної основи, доступної для безпосереднього сприйняття людиною. Електронний документ повинен проходити весь цикл руху та використання тільки в електронній формі. Саме так можна досягти повної рівності електронних документів та традиційних документів на паперовому носії в їх суспільному призначенні та документообігу.

Таким чином, створення електронної копії паперового документа не слід вважати електронним документом. Оскільки первинним є паперовий документ, то електронна форма не може бути його копією, а є лише файлом, який створений шляхом його

сканування, тобто електронною копією паперового (традиційного) документа. На жаль, чинне законодавство України сьогодні орієнтовано на традиційні форми взаємодії на основі документообігу на паперових носіях, яким властиві нормативні та адміністративні перепони та обмеження у використанні електронних форм взаємодії.

Тому, на нашу думку, необхідно запровадити зарубіжний досвід щодо удосконалення алгоритму дій 2 етапу надання адміністративної послуги апостилювання додатковою процедурою створення електронної копії документа та проставлення електронного апостиля.

Даний етап пропонуємо доповними такими діями:

1) створення електронної копії документа, що потребують апостилювання, шляхом сканування їх в електронний файл формату PDF;

2) накладання ЕЦП відповідальною особою на електронний файл формату PDF, відправка електронною поштою до Мін'юсту;

3) перевірка Мін'юстом електронного файла з ЕЦП відповідальної особи МОН та внесення даних до Електронного реєстру апостилів.

Або другий варіант:

1) створення електронної копії документа, що потребують апостилювання, шляхом сканування їх в електронний файл формату PDF;

2) накладання ЕЦП відповідальною особою на електронний файл формату PDF, внесення даних до Електронного реєстру апостилів;

3) перевірка Мін'юстом електронного файла з ЕЦП відповідальної особи МОН.

На бланках документів про вищу освіту та науковий ступінь державного зразка та додатків до них академічній довідці не допускається розміщення сканованих підписів та відбитків гербових печаток ВНЗ, його відокремленого підрозділу або наукової установи [14]. Законодавством передбачено можливість дистанційного подання пакету документів в електронному вигляді у форматі цифрових зображень. Документи надсилаються електронною поштою шляхом реєстрації персонального кабінету на сайті ДП «Інформаційно-іміджевий центр» у вигляді сканованих копій, повинних відповідати технічним вимогам. Можна передбачити, що створена отримувачем послуги електронна копія документа про освіту може містити елементи підробки, які можуть бути не помічені відповідальною особою, що проводить його експертизу. Але для попередження фальсифікації документів, які надаються для процедури апостилювання законодавством та технічною організацією реалізації послуги, на нашу думку, створено достатньо ефективний механізм виявлення правопорушень у зазначеній сфері. Відповідальна особа для проведення експертизи має доступ до ЄДЕБО, яка містить необхідну інформацію про освітні документи, а також має право в разі необхідності вимагати пред'явлення оригіналів. Тому, на наш погляд, достатнім буде здійснити перевірку відповідальною особою реквізитів документа в ЄДЕБО, а в разі виявлення фальсифікації документа – повідомити уповноваженим органам той факт, що є підставою для притягнення правопорушника до відповідальності.

Висновки. Таким чином, електронізацію адміністративної послуги апостилювання документів про освіту слід визначити як організацію діяльності компетентного органу на всіх етапах процедури тільки в електронній формі з використанням мережі Інтернет. Така організація відповідатиме європейським стандартам, підвищить якість та доступність послуг, оптимізує адміністративну процедуру надання адміністративних послуг апостилювання МОН.

Одним із основних результатів дослідження зарубіжного досвіду та правової регламентації електронізації процедури надання адміністративної послуги МОН із проставлення апостиля на освітні та освітньо-професійні документи ми вбачаємо розробку та затвердження уніфікованих стандартів послуги. Такий стандарт надання адміністративної послуги процедури пропонуємо доповнити описом послідовності дій щодо створення електронної копії документа про освіту та проставлення електронного апостиля. Такий порядок може бути застосований у період до повної електронізації процедури. Удосконалення процедурно-процесуальних та організаційних елементів механізму проставлення штампа «апостиль» потребують нормативного забезпечення взаємодії Мін'юсту і МОН та розподілу між ними повноважень з організаційного забезпечення ведення Електронного реєстру апостилів.

Оскільки електронна форма документів про освіту законодавством України не передбачена, тобто фактично заборонена, тому, на нашу думку, надзвичайно перспективним напрямком удосконалення процедури проставлення електронного апостиля є нормативне закріплення можливості видання вищими навчальними закладами та науковими установами України документів про освіту та наукові досягнення у формі електронного документу. Затвердження офіційної форми електронного документа про освіту встановленого зразка зменшить можливість їх підробки та сприятиме оптимізації надання послуги електронного апостилювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів : Закон України від 10 січня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon. rada.gov.ua.

2. Питання національного інформаційного центру академічної мобільності : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 924 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 67. – Ст. 2585.

3. Про затвердження Правил проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав: Наказ Міністерства закордонних справ України, Міністерства юстиції України і Міністерства освіти і науки України від 5 грудня 2003 року № 237/803/151/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1151-03.

4. Про затвердження Порядку проставлення в Міністерстві освіти і науки України апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки : Наказ Міністерства освіти і науки України від 10 березня 2009 р. № 220 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 23. – Ст. 761

5. Про заходи щодо підготовки документів до проставлення апостиля : Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 травня 2009 року № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/index.php/ua/diyalnist/apostil/6630.

6. Демкина А.С. Использование информационных технологий в сфере легализации документов для действия за границей / А.С. Демкина // Вопросы современной юриспруденции : материалы XXVIII международной науч.-практ. конф. (28 авг. 2013 г.). – Новосибирск : СибАК, 2013. – С. 58–63.

7. Синеокий О.В. Основы информационного права и законодательства в области высоких технологий и ИТ-инноваций / О.В. Синеокий ; Запорож. нац. ун-т, юрид. ф-т (Украина). – Х. : Право, 2011. – 592 с.

8. Про визначення посадових осіб, які мають право на проставлення спеціального штампа «APOSTILLE» : Наказ Міністерства освіти і науки України від 30 грудня 2015 № 1428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v1428729-15.

9. Conclusions and Recommendations of the Spécial Commission on the practical opération of the Hague Apostille, Service, Evidence and Access to Justice Conventions (2 to 12 February 2009). – 2009. – 14 p.

10. Журавльов Д.В. Перспективи розширення повноважень нотаріусів. Сучасні інформаційні технології на службу суспільству : електронний апостиль / Д.В. Журавльов // Мала енциклопедія нотаріусів. – 2014. – № 3.

11. Деякі питання забезпечення запровадження електронного сервісу з проставлення апостиля : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2015 р. № 890 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3025

12. Баранова Т.І., Дьомкіна Г.С. Електронні реєстри у сфері міжнародного документообігу, оптимізація процедури з проставлення апостиля за участю нотаріуса / Т.І. Баранова, Г.С. Дьомкіна // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 9. – С. 37–46.

13. Блажівська Н.Є. Електронний правочин у цивільному праві України / Н.Є. Блажівська. – К. : Алерта, 2014. – 240 с.

14. Опис документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, академічної довідки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.enic.in.ua/index.php/ua/zrazky-osvitnih-dokumentiv/vusha-osvita-doc/opys-dokumentiv-pro-vo.