

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ З НАДАННЯ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

ADMINISTRATIVE ACTIVITY FOR PROVIDING SERVICES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Ворон Д.Л.,

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового, інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Досліджується питання адміністративних послуг, які надаються у сфері вищої освіти, здійснюється їх класифікація у відповідності до різних критеріїв. Зроблено висновок, що класифікація, яка є зручною для використання у практиці, повинна бути проведена на наступні види: послуги, пов'язані з наданням навчальному закладу права проводити освітню діяльність – ліцензування та акредитація; послуги, пов'язані з легалізацією іноземних офіційних документів – проставлення апостилі; послуги у сфері наукової та інноваційної діяльності – реєстрація інноваційних проектів, проектів наукових парків; послуги у сфері поводження з тваринами, що використовуються у наукових експериментах – видача дозволу на проведення наукових експериментів над тваринами.

Ключові слова: освітня діяльність, адміністративні послуги, Міністерство освіти і науки України, ліцензування, акредитація, апостиль, інноваційна діяльність.

Исследуется вопрос административных услуг, предоставляемых в сфере высшего образования, осуществляется их классификация в соответствии с разными критериями. Сделан вывод, что классификация, которая является удобной для использования на практике, должна быть проведена на следующие виды: услуги, связанные с предоставлением учебному заведению права проводить образовательную деятельность – лицензирование и аккредитация; услуги, связанные с легализацией иностранных официальных документов – проставление апостилля; услуги в сфере научной и инновационной деятельности – регистрация инновационных проектов, проектов научных парков; услуги в сфере обращения с животными, используемыми в научных экспериментах – выдача разрешения на проведение научных экспериментов над животными.

Ключевые слова: образовательная деятельность, административные услуги, Министерство образования и науки Украины, лицензирование, аккредитация, апостиль, инновационная деятельность.

The issue of administrative services provided in the field of higher education is being studied; their classification is carried out according to different criteria. It is concluded that the classification, which is convenient for use in practice, should be carried out for the following types: services related to the provision of an educational institution the right to pursue educational activities – licensing and accreditation; services related to the legalization of foreign official documents – apostille; services in the field of scientific and innovative activity – registration of innovative projects, projects of scientific parks; services in the field of animal handling used in scientific experiments – issuing permission to conduct scientific experiments on animals.

Key words: educational activity, administrative services, Ministry of Education and Science of Ukraine, licensing, accreditation, apostille, innovative activity.

Постановка проблеми. Адміністративна діяльність у сфері вищої освіти характеризується різноманітністю форм, методів та моделей регулювання. Поряд з імперативним правовим регулюванням, важливе місце займає регулювання, в якому присутні диспозитивні елементи. Це стосується відносин координації, які виникають між владними суб'єктами та освітніми закладами, де «сприяння» та «організація» передусе односторонньому державному «регулюванню», забезпечується академічна свобода, а також організація надання адміністративних послуг. Саме ці питання, оскільки вони є відносно новими для адміністративно-правового регулювання, значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення.

Стосовно питання адміністративних послуг в Україні, що буде розглядатися у статті, то певною мірою воно було та залишається предметом науково-теоретичних досліджень таких науковців, як В. Авер'янов, Б.В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосні-

ченко, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, Н. Нижник, В. Тимошук, О. Харитонова та ін. Однак дослідження питань надання адміністративних послуг у сфері освіти у наукових джерелах поки що не знайшли свого відображення.

Виклад основного матеріалу. Нормативне визначення поняття адміністративних послуг закріплено у Законі України «Про адміністративні послуги», де визначено, що це є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Саме з прийняттям закону про адміністративні послуги та нормативною фіксацією поняття «адміністративна послуга» завершилася наукова дискусія стосовно самої категорії. Адаже спеціальна література та Концепція адміністративної реформи [2] містила обґрунтування поняття «управлінські послуги» [3, с. 149].

Сьогодні систематизація адміністративних послуг здійснюється у відповідності до різних кри-

теріїв. У залежності від суб'єкта, який надає адміністративну послугу, їх можна поділити на державні адміністративні послуги та муніципальні адміністративні послуги. За суб'єктом, кому надаються адміністративні послуги, можна виділити послуги, що надаються фізичним особам, та послуги, які надаються юридичним особам. Можна також проводити класифікацію адміністративних послуг у залежності від того, чи справляється плата, чи ні – на платні та безоплатні.

У літературі зроблена спроба виділити також критерій рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема: 1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади); 2) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); 3) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли водночас здійснюються централізоване і локальне регулювання) [4, с. 9]. Однак, у відповідності до положень Закону України «Про адміністративні послуги» вони визначаються виключно законом, також виключно законами встановлюються найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання, суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, платність або безоплатність надання адміністративної послуги, граничний строк надання адміністративної послуги, перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги. Тому вираженість останньої класифікації може ставитися під сумнів.

Більш корисною для використання у практиці є класифікація за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів. Відповідно серед них можна виділити соціальні, земельні, житлові, у сфері освіти, будівництва, сімейних відносин тощо. Саме так для зручності користувачів Єдиний державний портал адміністративних послуг і диференціює їх на групи та види.

Тим не менше, окремі суб'єкти надання адміністративних послуг самостійно проводять їх класифікацію для полегшення користування ними споживачами. Зокрема, у сфері освітньої діяльності на сайті Міністерства освіти і науки України поділ проведення на наступні види: ліцензування та акредитація; стандарт надання адміністративної послуги з видачі Свідоцтва; надання грифів; апостиль та визнання іноземних документів. Однак очевидним є те, що відповідний перелік не є повним, а деякі позиції, зокрема надання грифів, уже не актуальними. Тому надзвичайно актуальним і своєчасним є проблема систематизації послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері освітньої діяльності.

Загалом у сфері освітньої діяльності кількість адміністративних послуг, які надаються центральним

органом виконавчої влади, а також місцевими державними адміністраціями, досягає сорока видів. Їх надання передбачено Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про інноваційну діяльність», «Про наукові парки», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про захист тварин від жорстокого поводження», а також Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів 1961 року, Законом України «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів».

Основна частка їх стосується видачі, переоформлення, анулювання ліцензій на освітню діяльність у сфері дошкільної освіти, загальної середньої освіти, професійно-технічної та вищої освіти та врегульовується Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти». Ліцензування освітнього закладу є важливим та невіддільним етапом реалізації освітньої діяльності, оскільки це є процедурою визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [5]. Стосовно ліцензіата, то у відповідності до положень Закону «Про вищу освіту» ліцензії на освітню діяльність на підставі позитивного експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти видає, а також переоформлює та анулює їх центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, яким є Міністерство освіти і науки України.

Надання адміністративних послуг із ліцензування, переоформлення ліцензії на розширення провадження освітньої діяльності, анулювання ліцензії, безумовно стосуються однієї групи надання адміністративних послуг, а процедурні питання з їх забезпечення регулюються Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності закладів освіти [6]. У відповідності до положень Ліцензійних умов започаткування провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти закладом освіти за новою спеціальністю, іншим рівнем вищої освіти та збільшення ліцензованого обсягу є розширенням провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти і підлягає ліцензуванню. Аналогічне започаткування провадження освітньої діяльності відокремленим структурним підрозділом (філією) закладу освіти також є розширенням провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти і підлягає ліцензуванню. І навпаки, припинення провадження частини освітньої діяльності за певною спеціальністю, певним рівнем, у певному місці провадження освітньої діяльності (відокремленому

структурному підрозділі (філії)) та зменшення ліцензованого обсягу є звуженням провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти.

Відповідні повноваження зі здійснення в установленому порядку ліцензування освітньої діяльності закладів освіти закріплені також у п. 44 Положення про Міністерство освіти і науки України та 44¹, у відповідності до якого міністерство розробляє проект ліцензійних умов і зміни до них [7].

Наступним видом адміністративних послуг, які надаються у сфері вищої освіти, є проставлення спеціального штампа «Apostille». Відповідно до положень Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів апостиль – це штамп, який засвідчує справжність підпису, якість, в якій виступала особа, що підписала документ, та, у відповідному випадку, автентичність відбитку печатки або штампу, якими скріплений документ [8]. Апостиль проставляється на самому документі або на окремому аркуші, що скріплюється з документом на вимогу особи, яка підписала документ, або будь-якого пред'явника документа. Конвенцією також врегульовано, що апостиль може бути складений офіційною мовою органу, що його видає, однак, заголовок «Apostille» (Convention de la Haye du 5 octobre 1961) повинен бути викладений французькою мовою.

Процедура проставлення апостиля, а також вимоги до документів, що подаються для отримання цієї адміністративної послуги визначено спільним наказом МЗС України, МОН України та Мін'юсту України. Так, для проставлення апостиля необхідно подати оригінал документа, на якому проставляється апостиль, або його копію, засвідчену в установленому порядку, документ про оплату послуги, а також заяву від особи, яка подає такі документи [9].

На офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки, повноваження з проставлення апостиля, що посвідчує справжність підпису, автентичність печатки чи штампа, якими скріплюється документ, надано Міністерству освіти і науки України [10].

Наступним видом адміністративних послуг є послуга з визнання іноземних документів про освіту, що врегульовано на міжнародному рівні Конвенцією про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні, ратифікованою Україною [11], а також наказом Міністерства освіти і науки України [12].

Під документом про освіту Порядок визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти визначає як документ, який містить дані власника документа про ступінь вищої освіти, фахову спеціалізацію або професійну перепідготовку випускника освітньої установи або засвідчують проходження періоду навчання. У відповідності до зазначеного акту процедура визнання в Україні документів про освіту може здійснюватися як вищим навчальним закладом, так і міністерством. Вищим навчальним закладом для зарахування власника документа про

освіту на навчання або на посаду наукового чи науково-педагогічного працівника до відповідного вишу. Натомість визнання документу про освіту Міністерством освіти і науки України є обов'язковим для працевлаштування або продовження навчання власника документа на території України.

Процедура визнання документа про освіту складається з перевірки його автентичності, а також автентичності додатка до нього, підтвердження статусу освітньої установи, що його видала та оцінки кваліфікації або періоду навчання, зазначеного у документі, та встановлення еквівалентності освітньому або освітньо-професійному ступеню в Україні, академічних та професійних прав.

Перевірка автентичності іноземного документа про освіту здійснюється або шляхом перевірки наявності штампа «Apostille» та реквізитів апостиля у відповідному реєстрі, або перевіркою у реєстрі документів про освіту, якщо такий реєстр запроваджено країною походження документа, або направленням запиту щодо додаткових відомостей про автентичність до відповідних офіційних органів та освітніх установ інших держав. Перевірка статусу освітньої установи, за результатами якої виданий іноземний документ про освіту, здійснюється з метою підтвердження офіційного визнання (акредитації тощо) освітньої установи та проводиться шляхом перевірки у національних офіційних джерелах: реєстрах органів акредитації якості освіти, міністерств освіти, асоціацій агенцій з акредитації якості освіти, офіційних національних публікаціях про освітню систему, а також шляхом перевірки у міжнародних офіційних джерелах (веб-сайтах визнаних міжнародних організацій, веб-сайтах мереж оцінювачів дипломів) та шляхом направлення запитів до відповідних уповноважених органів інших держав щодо статусу освітньої установи. Відповідно ж оцінка кваліфікації та встановлення еквівалентності здійснюється шляхом співставлення міжнародних та національних рамок кваліфікацій та порівняльного аналізу змісту навчальної програми (плану), за яким видано такий документ, зі змістом навчальної програми (плану) відповідного або суміжного напрямку (спеціальності) в Україні. При цьому, не залежно від того, хто здійснює визнання дипломів: виш чи Міністерство освіти і науки України, порівняльний аналіз здійснюється вищими навчальними закладами, які провадять підготовку фахівців відповідного освітнього чи освітньо-професійного ступеня за акредитованими освітніми програмами з вищої освіти за відповідною або суміжною спеціальністю або національним інформаційним центром академічної мобільності.

Наступним видом адміністративних послуг, що надається Міністерством освіти і науки є реєстрація інноваційних проектів, реєстрація проектів наукових парків, реалізація яких потребує державної підтримки, реєстрація технологічних парків. Попри те, що це різні адміністративні послуги і регулюються вони різними нормативними актами, однак у зв'язку із тим, що стосуються наукової сфери їх слід об'єднувати в одну групу. І саме МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої

влади з реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій [13], яке і надає відповідний спектр адміністративних послуг. У відповідності до Закону України «Про інноваційну діяльність» Міністерство освіти та науки України, оскільки саме воно є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності, проводить конкурсний відбір інноваційних проектів та здійснює державну реєстрацію інноваційних проектів і веде Державний реєстр інноваційних проектів [14]. Аналогічно відповідно до положень Закону України «Про наукові парки» Міністерство освіти та науки України надає згоду на створення наукового парку та здійснює державну реєстрацію проектів наукового парку, реалізація яких потребує державної підтримки [15].

Крім того, Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» передбачає, що державна реєстрація технологічного парку також здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності, тобто Міністерством освіти і науки України. А державна реєстрація проектів технологічних парків здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності за поданням Національної академії наук України [16].

Наступним видом, чи групою адміністративних послуг, які надаються Міністерством освіти і науки України здійснюються у сфері поводження з тваринами, що використовуються у наукових експериментах, тестуванні, навчальному процесі, виробництві біологічних препаратів. Це є видача дозволу на

проведення наукових експериментів над тваринами. У той же час слід наголосити, що використання тварин у наукових експериментах, біологічному тестуванні, навчальному процесі допускається лише у разі, якщо відсутня можливість заміни їх іншими альтернативними методами і об'єктами, перелік яких розробляється та затверджується також Міністерством освіти і науки України [17].

Висновки. Отже, варто зазначити, що Міністерство освіти і науки України здійснює надання адміністративних послуг не тільки тих, що стосуються безпосередньо навчального процесу (ліцензування та акредитація), але і низки послуг у сфері науки, інноваційної діяльності, проведення досліджень, визнання офіційних документів тощо. Відповідно, вважаємо, що класифікація повинна бути проведена на наступні види:

1) послуги, пов'язані з наданням навчальному закладу права проводити освітню діяльність – ліцензування та акредитація,

2) послуги, пов'язані з легалізацією іноземних офіційних документів – проставлення апостилю,

3) послуги у сфері наукової та інноваційної діяльності – реєстрація інноваційних проектів, проектів наукових парків, реєстрація технологічних парків та їх проектів,

4) послуги у сфері поводження з тваринами, що використовуються у наукових експериментах – видача дозволу на проведення наукових експериментів над тваринами.

Саме така класифікація, як видається, відображає суттєві ознаки окремих груп, а також є корисною та зручною для використання у практиці як для суб'єкта, який надає адміністративні послуги, так і для того, хто ці послуги отримує.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
4. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: Організаційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 19 с.
5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015. – № 1187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF/paran12#n12>.
6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015. – № 1187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF/paran12#n12>.
7. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014, № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF?nreg=630-2014-%EF&find=1&text=%EВ%B3%F6%E5%ED%E7&x=0&y=0>.
8. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів від 05.10.1961 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_082.
9. Про затвердження Правил проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав: наказ МЗС України, МОН України, Мін'юст України від 05.12.2003, № 237/803/151/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1151-03>.
10. Про надання повноважень на проставлення апостиля, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2003, № 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2003-%D0%BF>.
11. Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні: Закон України від 03.12.1999, № 1273-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1273-14>.
12. Деякі питання визнання в Україні іноземних документів про освіту: Наказ МОН України від 05.05.2015, № 504. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0614-15>.
13. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014, № 255.

14. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002, № 40–IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

15. Про наукові парки: Закон України від 25.06.2009, № 1563–VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>.

16. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999, № 991–XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.

17. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.06 року, № 3447–IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3447-15/print>.