



### Список использованной литературы:

1. Акимкина Е.С. Европейская декларация по охране психического здоровья. Проблемы и пути их решения / Е.С. Акимкина // Психиатрия. – 2005. – № 3. – С. 75–77.
2. Программа медико-психологической реабилитации (для пострадавшего населения, лиц, которые задействуются для исполнения аварийно-спасательных работ при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, и спасателей) : [метод. рекомендации]. – Киев, 2012.
3. Решетников М.И. Психическая травма. История вопроса / М.И. Решетников // Психотерапия. – 2010. – № 1. – С. 86–95.
4. Юрьева Л.Н. Динамика распространения психических и поведенческих расстройств в мире и Украине / Л.Н. Юрьева // Медицинские исследования. – 2001. – Т. 1. – Вып. 1. – С. 32–33.
5. Kessler R. / The World Health Organization international Consortium in Psychiatric Epidemiology (ISPE): initial work and future directions, the NAPE lecture 1998 / R. Kessler // Acta Psychiatr. Scand. – 1999. – Vol. 99. – P. 2–9.

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ МИНИСТЕРСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ УКРАИНЫ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Лариса ШАТАЛОВА,

ассистент кафедры правового регулирования экономики,  
Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетмана

### Summary

The article analyzes the legal framework of administrative services by the Ministry of education and science of Ukraine, its departments (and members), by advisory bodies, state bodies and enterprises as a system component of empowerment of nationals and foreigners in the field of education and science. It is specified the legal regulation of administrative procedures of administrative services in the field of education, licensure, accreditation, certification, nostrification, apostillation. The focus is placed to new law and issues of legal regulation of administrative procedures of administrative services. It is defined the role and characteristics of administrative services by the ministry of education and science of Ukraine in the development of the rule of law.

**Key words:** grant administrative services, licensing, accreditation, certification, nostrification, apostillation.

### Аннотация

В статье анализируется нормативно-правовая основа предоставления административных услуг Министерством образования и науки Украины, его структурными подразделениями (должностными лицами), консультативно-совещательными органами, государственными учреждениями и предприятиями как составляющая системы обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и иностранцев прав в сфере образования и науки. Определены особенности правового регулирования административных процедур предоставления административных услуг в сфере образования и науки: лицензирование, аккредитации, аттестации, нострификации, апостилирование. Акцентируется внимание на новеллах и проблемах нормативно-правового регулирования административных процедур предоставления административных услуг. Определены роль и особенности предоставления административных услуг Министерством образования и науки Украины в процессе построения правового государства.

**Ключевые слова:** предоставление административных услуг, лицензирование, аккредитация, аттестация, нострификация, проставление апостиля.

**Постановка проблемы.** Ориентация Украины на европейскую и евроатлантическую интеграцию и ратификация Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом требуют интенсивности процессов перестройки государственно-правового устройства на основе публично-сервисного назначения публичной администрации.

Деятельность Министерства образования и науки (далее – МОН) Украины по предоставлению административных услуг является предпосылкой формирования эффективной, открытой, прозрачной и ответственной государственной власти в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в сферах образования и науки. Формирование современного национального

законодательства, нормы которого регламентируют предоставление административных услуг МОН, находится в процессе постоянного обновления, а в отдельных случаях представляется несовершенным. Соответственно, для улучшения состояния публичного администрирования сферы образования и науки в Украине возникает необходимость всестороннего научного исследования административно-правового регулирования предоставления административных услуг МОН Украины как вида юридически значимых действий, то есть правовой формы деятельности Министерства образования и науки Украины.

**Актуальность темы исследования** определяется степенью нераскрытости темы, поскольку в настоящее время практически нет ни одной фун-



даментальной работы по механизму административно-правового обеспечения административных процедур административных услуг, предоставляемых Министерством образования и науки Украины.

**Состояние исследования.** На сегодня предметом отечественных научных исследований в основном были общие проблемы предоставления административных услуг в государственном управлении. Работы В. Аверьянова, А. Бандурки, И. Голосниченка, И. Колюшко, А. Селиванова, В. Тимошука, М. Тищенко являются научным фундаментом для дальнейшего научного поиска. Вопросы предоставления административных услуг органами публичной администрации исследовали в монографиях и диссертационных исследованиях общетеоретического и предметного-отраслевого характера А. Чемерис, М. Лесечко, А. Липенцев, А. Кирмач, В. Петёвка, В. Тимошук и другие.

Однако фрагментарность исследований административно-правовых основ предоставления административных услуг МОН Украины и постоянное обновление законодательства в сфере образования и науки требуют дополнительного анализа.

**Целью и задачей статьи** является исследование применения в Украине большого количества административных процедур в управленческой, регулятивной и контрольной деятельности Министерства образования и науки Украины. И потому есть необходимость непосредственного обращения к проблеме определения, упорядочения и анализа современного состояния правовой регламентации предоставления административных услуг в Украине, определения места и роли МОН Украины в системе субъектов, имеющих право на предоставление административных услуг в сфере образования и науки.

**Изложение основного материала.** Предоставление административной услуги является результатом реализации административной процедуры МОН Украины. Процедура предоставления административных услуг определяет права и обязанности должностного лица МОН Украины, является частью публичного администрирования и одновременно частью административного процесса. В отечественной научной литературе наиболее распространен-

ным является мнение, что административная процедура – это порядок последовательно осуществляемых процедурных действий по рассмотрению и разрешению индивидуального административного дела [1, с. 142]. Если каждая из административных процедур служит цели легализации физическим или юридическим лицом конституционно определенного права и завершается принятием правового акта индивидуального действия, то субъектный состав административных процедур различен.

Министерство образования и науки в соответствии с возложенными на него задачами и полномочиями играет ведущую роль в механизме правового регулирования структурно-функциональных составляющих взаимодействия публичной администрации и граждан, юридических лиц, в том числе по вопросам предоставления административных услуг. Предоставление государственной услуги МОН Украины – это результат реализации административной процедуры министерством в установленном административно-процессуальными нормами порядке рассмотрения и решения дел индивидуального характера через систему производств: лицензионных, аккредитационных, аттестационных, апостилирования, нострификации, предоставления грифа и тому подобное.

Надлежащим основанием для осуществления полномочий по предоставлению административных услуг являются только закон и акты, приравненные к нему по иерархии. Закон Украины «Об административных услугах» [2] определяет правовые основы реализации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в сфере предоставления административных услуг. Его действие распространяется на все общественные отношения, связанные с предоставлением административных услуг, в том числе на сферы образования и науки.

Таким образом, в зависимости от вида административной услуги, предоставляемой в сфере образования и науки, устанавливается компетентный административный орган, уполномоченный на их предоставление, и особый порядок осуществляемых процедурных действий. Порядок предоставления административных услуг

в сфере образования и науки регламентируется отраслевым (специальным) образовательным законодательством и подзаконными нормативно-правовыми актами, которые принимаются на ведомственном уровне. Хотя подзаконный способ правового регулирования порядка предоставления административных услуг не отвечает требованиям Конституции Украины, он, с одной стороны, позволяет учесть специфику реализации полномочий определенного органа исполнительной власти, а с другой – не дает возможности обеспечить унифицированность процедур реализации некоторых полномочий, в том числе предоставления административных услуг.

При этом следует заметить, что министерства как административные органы имеют право предоставлять услуги, которые являются их полномочиями и, соответственно, очерчены компетенцией.

Положение о МОН [3] содержит достаточно широкий спектр полномочий по предоставлению административных услуг МОН Украины, которые прямо не определяются как административные услуги, но по сути такими являются. Соответствующим Положением на МОН Украины возложены такие полномочия по предоставлению административных услуг в сфере образования и науки: проведение государственной аккредитации физических и юридических лиц на право осуществления научной и научно-технической экспертизы; лицензирование заведений последиplomного образования, а также лицензирование и аттестация профессионально-технических учебных заведений; организация аттестации научных, научно-педагогических кадров по присвоению квалификационных категорий, педагогических и ученых званий и повышению их квалификации; рассмотрение вопроса о присвоении и лишении ученых званий; обеспечение организации и проведения экспертизы учебных программ, учебников и учебных пособий для учебных заведений и тому подобное.

Исчерпывающий перечень административных услуг, которые МОН вправе предоставлять, законодательство не устанавливает. Единственным подзаконным нормативно-правовым актом, который содержит перечень



административных услуг по признаку платности, является Постановлением Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы предоставления Министерством образования и науки и Государственной службой интеллектуальной собственности платных административных услуг» от 30 мая 2011 № 550 со ссылкой на другие подзаконные нормативно-правовые акты, которые определяют размер платы. Однако закон, который определяет размер и регламентирует порядок взимания административного сбора, отсутствует. Необходимость такого закона объясняется несовершенством специального законодательства. К тому же на практике без предварительного внесения платы во многих случаях не только невозможно получить решение административного органа, но и невозможно даже представить обращение или заявление. Так, в перечень документов, которые должен представить потребитель государственной услуги, обязательно входит документ об оплате административного сбора.

Для обеспечения надлежащего осуществления образовательно-научной деятельности, кроме государственной регистрации, были введены административные процедуры лицензирования, аккредитации, аттестации, нострификации, апостилирования, грифования учебно-методической литературы и т. д., которые реализуются в виде предоставления административных услуг.

Общие положения лицензирования отдельных видов хозяйственной деятельности определяются нормами Гражданского, Хозяйственного кодексов Украины и Законом Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности». Последний предусматривает порядок лицензирования образовательной деятельности учебными заведениями на общих основаниях и содержит ряд коллизионных норм с Законом Украины «О высшем образовании», которые требуют согласования. На наш взгляд, специфика лицензирования хозяйственной деятельности в сфере образования находится в рамках специального законодательства об образовании. Поэтому во избежание коллизий считаем необходимым дополнить ч. 2 ст. 2 Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной

деятельности» пунктом 4 следующего содержания: «образовательная деятельность образовательных учреждений, которая осуществляется в соответствии с Законом Украины «Об образовании» с учетом особенностей, определенных Законами Украины «О дошкольном образовании», «Об общем среднем образовании», «О профессионально-техническом образовании», «О высшем образовании», «О внешкольном образовании».

Причем порядок лицензирования осуществления образовательной деятельности учебных учреждений различных уровней также имеет свои особенности. Органами лицензирования в сфере образования и науки является МОН Украины, областные и Киевская городская госадминистрации. Причем МОН Украины наделен компетенцией по лицензированию осуществления образовательной деятельности учебных учреждений профессионально-технического и высшего образования.

Особенности лицензирования осуществления образовательной деятельности высшими учебными заведениями (далее – вузы) определены Законом Украины «О высшем образовании» [4]. Согласно ч. 2 ст. 24 указанного закона, особое значение в механизме лицензирования образовательной деятельности приобретает новосозданный орган – Национальное агентство по обеспечению качества высшего образования (далее – Национальное агентство), которое проводит экспертизу документов, подтверждающих соответствие заявителя стандартам образовательной деятельности по соответствующей специальности. Таким образом, лицензии на право осуществления образовательной деятельности вуза выдаются Министерством образования и науки Украины на основании экспертного заключения Национального агентства.

Основным специальным подзаконным нормативно-правовым актом, который детализирует порядок лицензирования предоставления образовательных услуг, являются «Лицензионные условия осуществления образовательной деятельности учебных заведений» (далее – Лицензионные условия) [5]. Лицензионные условия содержат ряд недостатков, среди которых следует назвать использование новой терминологии, отсутствующей в Законе о высшем

образовании и в подзаконных нормативно-правовых актах. Лицензионные условия содержат нормы, которые нарушают автономию вузов по самостоятельному определению требований к составу, содержанию названий, форм и структуры документов учебно-методического обеспечения, предусмотренную п. 1 ст. 32 Закона «О высшем образовании», что прямо запрещено п. 3 ст. 2 этого закона.

В отличие от лицензирования, аккредитация является административной процедурой предоставления государственной услуги, в ходе которой уполномоченный орган подтверждает компетентность субъекта хозяйствования осуществлять определенную деятельность. В отечественной доктрине аккредитация толкуется как процедура признания (подтверждения) государственного статуса учебного учреждения, подтверждение его способности осуществлять подготовку специалистов на уровне государственных требований по определенному направлению (специальности). Аккредитация – процедура предоставления учебному заведению определенного типа права осуществлять образовательную деятельность, связанную с получением образования и квалификации по специальностям, указанным в лицензии, в соответствии с требованиями стандартов образования, а также государственными требованиями по кадровому, научно-методическому и материально-техническому обеспечению [6, с. 94].

Целью аккредитации является также контроль за эффективностью образовательного процесса как защита прав граждан на получение качественного образования. Таким образом, есть основания говорить о дуалистическом характере процедуры аккредитации образовательной программы и/или образовательной деятельности вуза. С одной стороны, аккредитация является процедурой признания государственного статуса учебного заведения, которая осуществляется по заявлению учебного заведения, и в этом случае представляется административной услугой, с другой – является средством контроля за эффективностью образовательного процесса, осуществляется уполномоченными органами путем проведения плановых и внеплановых проверок и



поэтому не может считаться административной услугой.

Административная процедура предоставления государственной услуги аккредитации направления подготовки, специальности проводится по инициативе учебного учреждения экспертной комиссией, которая формируется для проведения аккредитационной экспертизы, результатом чего является выдача МОН Украины сертификата об аккредитации учебного учреждения.

Следующим видом административной процедуры предоставления государственной услуги является аттестация образовательной деятельности учебных заведений. Аттестация может быть определена как комплексная оценка и установление соответствия деятельности учебного учреждения, содержания, уровня и качества подготовки выпускников требованиям образовательных стандартов, законодательных и других нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность образовательных учреждений [7, с. 21]. Современные ученые рассматривают процедуру аттестации как один из инструментов обеспечения качественного образования, основную форму государственно-общественного контроля за деятельностью учебных учреждений.

Со вступлением в силу нового Порядка государственной аттестации дошкольных, общеобразовательных, внешкольных учебных заведений [8] введена в действие упрощенная процедура предоставления государственной услуги аттестации. Сегодня учебное заведение как потребитель государственной услуги не должно готовить самоанализ своей работы в письменной форме, который предусматривал такой перечень сведений о заведении: состояние материально-технического, кадрового и учебно-методического обеспечения, организация и осуществление учебно-воспитательного процесса, копии учебных планов и программ.

Новым порядком определено, что аттестационная экспертиза учебного учреждения будет заключаться в проведении открытой публичной презентации деятельности учебного учреждения его руководителем и заслушивании информации от органа управления образованием, в сфере управления которого находится учебное учреждение, о

создании им условий для обеспечения функционирования учебного учреждения. Это своеобразный механизм защиты самого учебного заведения от возможного произвола или предвзятого отношения управления образования, но на практике он вызовет ряд недоуменных относительно определения критериев аттестации или неаттестации учебных учреждений.

Постоянное обновление отечественного законодательства предопределяет необходимость детального поэтапного исследования регламентированной процедуры легализации документов об образовании и ученых званиях. Для стран, которые ратифицировали Гаагскую конвенцию, отменяющую требование легализации иностранных официальных документов, установлена упрощенная процедура проставления штампа «Apostill». Наряду с общим унифицированным порядком проставления апостиля в отдельных странах – участницах Конвенции могут устанавливаться некоторые особенности оформления документов, например проставление апостиля на оригинале или нотариально удостоверенной копии; на официальных переводах документов возможны различные варианты свидетельствования верности перевода документа и подлинности подписи переводчика у украинского нотариуса или в стране использования и тому подобное.

С целью упорядочения и совершенствования правового регулирования нострификации как государственной услуги МОН Украины 5 мая 2015 года утвердил Порядок признания полученных в иностранных вузах степеней высшего образования и Порядок признания в Украине документов о среднем, среднем профессиональном, профессиональном образовании [9]. В этих подзаконных нормативно-правовых актах содержится определение процедуры признания (нострификации) с учетом уровня и степени образования. Процедура признания – это формальное подтверждение компетентным органом иностранной программы среднего, среднего профессионального, профессионального образования и качества иностранной образовательной квалификации в целях доступа к обучению и/или осуществлению профессиональной деятельности (трудоустройству).

Способ предоставления административной процедуры признания документов об образовании и ученых званиях зависит от уровня и степени оформленности правового регулирования отношений в сферах образования и науки между государствами.

Новеллой законодательства о признании документов образовательных и образовательно-профессиональных степеней является предоставление права на осуществление административной процедуры нострификации МОН Украины и вузам. Законом Украины «Об административных услугах» установлен запрет делегирования субъектам хозяйствования полномочий по предоставлению административных услуг, но предусмотрена возможность делегирования полномочий бюджетным учреждениям, находящимся в сфере их управления.

Государственные предприятия, технические администраторы в соответствии с действующим законодательством не являются, собственно, субъектами предоставления административных услуг, поскольку выполняют своеобразную посредническую функцию по аккумулированию документов, необходимых для предоставления услуг соответствующими субъектами, осуществляющими коммуникацию с их получателями (потребителями), упрощая доступ к услугам [10, с. 10]. Например, функции Национального информационного центра академической мобильности (ENIC Ukraine), который создан с целью реализации задач Министерства образования и науки Украины в сфере признания документов, переданы государственному предприятию «Информационно-имиджевый центр». Наделение этих центров полномочиями самостоятельного субъекта предоставления административных услуг является нецелесообразным и противоречащим базовым целям их создания.

Рекомендации Национального информационного центра академической мобильности по признанию документов оформляются соответствующим заключением, на основе которого МОН Украины выдает свидетельство.

**Выводы.** Деятельность по предоставлению административных услуг Министерством образования и науки Украины является систематическим



и целенаправленным осуществлением структурными подразделениями МОН Украины (их должностными лицами), консультативно-совещательными органами, государственными учреждениями и предприятиями комплекса различных мер правового и организационного характера по созданию надлежащих условий для реализации физическими и юридическими лицами своих прав, свобод и законных интересов в сфере образования и науки, результатом которой является индивидуальный административный акт.

Министерство образования и науки в соответствии с возложенными задачами имеет полномочия по одобрению решения компетентных органов по предоставлению административных услуг в сфере образования и науки, на основании которых выдает свидетельство, сертификат утвержденной формы.

Среди различных административных услуг в сфере образования и науки большинство являются платными и являются так называемыми экспертными процедурами: лицензирование, аттестация, аккредитация.

#### Список использованной литературы:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор- упор. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2009. – 496 с.

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. №5203-VI//Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

3. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 95. – Ст. 2729.

4. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – Ст. 1728.

5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 7. – Ст. 345.

6. Шаповал Р. Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове

дослідження : [монографія] / Р. Шаповал. – Х. : Золота миля, 2011. – 347 с.

7. Словарь согласованных терминов и определений в области образования государств – участников СНГ / Под ред. проф. Н. Селезнёвой. – М. : Изд. центр проблем качества подготовки специалистов, 2004. – 167 с.

8. Про затвердження Порядку державної атестації дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів : Наказ Міністерства освіти і науки України від 30 січня 2015 р. № 67 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 16. – Ст. 426.

9. Деякі питання визнання в Україні іноземних документів про освіту: Порядок визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти : Наказ МОН України від 5 травня 2015 р. № 504 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 48. – Ст. 1557.

10. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Фуглевич Катерина Андріївна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса, 2015. – 23 с.