

*Вінецька Р. М.,**здобувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Національного авіаційного університету*

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПРОЦЕДУР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Анотація.** Статтю присвячено систематизації адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності, формулюванню на основі цього пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Встановлено, що дозвольні адміністративні процедури надання досліджуваних послуг представлені переважно, процедурами ліцензування. Винятки становлять окремі адміністративні послуги, що мають тенденцію до включення до складу процедур ліцензування (наприклад, акредитація навчального закладу за певним напрямом, що проводиться з метою подальшого видавання ліцензії на здійснення освітньої діяльності за відповідним напрямом підготовки), або ж інформаційні послуги.

Актуальною для подальших досліджень визнано проблематику співвідношення сертифікаційних адміністративних послуг та дозвольних адміністративних послуг, оскільки у деяких випадках сертифікація певної діяльності є умовою для отримання ліцензії щодо її здійснення. У таких випадках відповідні процедури мають бути об'єднані за критерієм кінцевого результату, а сертифікація має бути визнана етапом надання адміністративної послуги ліцензування. Метою зазначених послуг є: визнання правосуб'єктності, легалізація певного виду освітньої діяльності, облік даних щодо здійснення певного виду діяльності. Споживачами адміністративних послуг щодо визнання статусу виступають переважно, іноземні особи у випадку необхідності підтвердження їх кваліфікації або відповідності певним вимогам вітчизняного законодавства. Обов'язковою умовою надання відповідних послуг є наявність у особи певного статусу за законодавством іноземної держави.

Наголошено на необхідності упорядкування актуального законодавства щодо надання адміністративних послуг у галузі освітньої діяльності, зокрема – його уніфікації. Вказано на необхідності уніфікації адміністративних процедур надання окремих адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, реєстрація, сертифікація, ліцензування, освітня діяльність, дозвольна система, акредитація.

**Постановка проблеми.** Актуальність проблематики правової процедури взагалі та в адміністративному праві зокрема визначається положеннями ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого суб'єкт публічної влади має діяти на підставах, в межах та у спосіб, передбачені законами України. Попри наведене, слід погодитись із висновком Р.С. Мельника, висловленого ще у 2010 році, про збереження актуальності таких питань, як: сутність категорії «адміністративна процедура», її співвідношення з іншими ключовими категоріями адміністра-

тивного права, зокрема – «адміністративний процес», правову природу процедурних норм адміністративного права [1, с. 209].

Недостатність системності актуального законодавства про надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері зумовлює складність із вичерпним визначенням переліку конкретних адміністративних послуг загалом. Трапляються випадки, коли різні адміністративні послуги можуть бути об'єднані однією адміністративною процедурою, оскільки одна послуга є умовою для отримання іншої. Врахування особливостей результатів надання деяких адміністративних послуг вимагають вироблення особливостей і щодо адміністративних процедур їх надання.

Систематизація адміністративних процедур надання розглядуваних послуг дозволить створити підґрунтя для уніфікації адміністративних послуг, приведення адміністративних процедур надання окремих послуг у відповідність із сутністю цих послуг та їх результатами.

Теоретичні засади адміністративної процедури надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності не отримали на сьогодні належної уваги у наукових публікаціях. Необхідно вказати на напрацювання щодо відповідних процедур надання адміністративних послуг загалом (В.П. Тимошук [2, с. 104–113, 148–164; 3, с. 17–19], В.В. Петювка [4]). Втім, у зазначених та інших дослідженнях відповідна тематика отримала висвітлення фрагментарно.

Проблематика засад адміністративних процедур, в тому числі щодо надання адміністративних послуг, неодноразово ставала предметом уваги науковців. Так, слід зазначити напрацювання таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Є.Ф. Демський, В.К. Колпаков, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, П.М. Кононов, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, І.В. Опришко, В.Г. Перепелюк, Л. Л. Попова, О.П. Рябченко, Ю.Н. Старилов, В.Н. Тимошук Н.М. Тищенко та інших. Втім, зберігається проблематика єдиного підходу до визначення як адміністративної процедури загалом, так і щодо такої процедури у сфері надання досліджуваних адміністративних послуг зокрема.

**Постановка завдання.** Метою статті є систематизація адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності, формулювання на основі цього пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття процедури надання адміністративної послуги не було предметом належної уваги науковців. Основна увага була зосереджена або щодо ширшого поняття (наприклад, «юридична процедура» [5, с. 220], або – в межах досліджень адміністративних послуг в окремих сфе-

рах суспільних відносин, наприклад – містобудівна діяльність, діяльність органів внутрішніх справ тощо. Зазначене актуалізує наукові напрацювання вищого рівня узагальнення, зокрема щодо загального поняття «процедура».

Комплексно проблематику визначення адміністративної процедури розглядає О.І. Миколенко. Вчений виділяє поняття адміністративної процедурної форми, під яким розуміє зовнішнє вираження діяльності учасників конкретної адміністративної процедури. Вчений обстоює позицію щодо певного збігу понять «процедура» та «процес», водночас вказуючи про встановлення процедурними нормами певного порядку здійснення діяльності, і одночасно – послідовний характер процесуальної діяльності учасників адміністративної процедури [6, с. 217–222].

Традиційне літературне значення цього терміну – взаємна послідовність певних дій, або ж порядок [7, с. 543; 8, с. 231]. Зазначеним поняттям класично відбивається динамічний аспект певних явищ [9, с. 219]. Співвідношення понять «процедура» та «правова процедура» дозволяє сприймати друге поняття як таке, що значною мірою ґрунтується на змісті першого. Подібні висновки висловлюються й у юридичній літературі, зокрема: В.П. Тимошук [10, с. 59], С.С. Алексєєв [11, с. 122–123], М.І. Байгин, О.В. Яковенко [12, с. 97] та інші представники доктрини права та адміністративного права, які займалися питаннями вдосконалення термінологічного апарату у цих сферах.

До поняття «процедура» у праві цілком можливий підхід щодо розгляду її як явища, що має притаманну йому ціль, яка визначає усі його ознаки. Без чітко визначеної цілі, на досягнення якої вона спрямована, не може існувати жодна правова процедура [13, с. 10].

Повертаючись до проблематики адміністративних процедур надання адміністративних послуг, необхідно вказати, що подібних засад сприйняття адміністративної процедури дотримується зокрема, В.П. Тимошук, відмічаючи такі її риси: визначення законом; офіційний характер; об'єктом є розгляд вирішення індивідуальних адміністративних справ [10, с. 58].

З позицій, які наводяться науковцями, і зокрема Т.О. Коломоєць, можливо дійти висновку, що критерієм виділення конкретної адміністративної процедури можливо вважати вирішення у відповідному порядку конкретної індивідуальної адміністративної справи [14, с. 270]. На сьогодні поняття «адміністративна справа» не є усталеним у доктрині адміністративного права. У контексті судового адміністративного процесу адміністративна справа визначається як зокрема, переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, із певною специфікою щодо правової природи спірних правовідносин та суб'єктом складом сторін (пп. 1, 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)). З огляду на наведене, а також усталену практику вживання цього терміну, не буде помилкою стверджувати, що адміністративна справа є наслідком передання на розгляд суб'єкта владних повноважень конкретного правового питання, у зв'язку із розв'язанням цього питання вона вичерпується.

Застосовуючи зазначений висновок до сфери надання адміністративних послуг, необхідно вказати, що зверненням до суб'єкта владних повноважень щодо отримання адміністративної послуги якраз і передається на розгляд конкретне правове питання – чи може бути надана адміністративна послуга

у конкретному випадку. Розв'язання цього питання складає кінцеву мету адміністративної процедури надання конкретної адміністративної послуги. У випадку ж оскарження відповідного рішення, можна вказати, що провадження у відповідній адміністративній справі ще не завершено, але адміністративна процедура вже постає відмінною від тих, які застосовувалися при прийнятті оскаржуваного рішення. Отже, наявність єдиного провадження у справі щодо надання адміністративної послуги не обов'язково означає доцільність виділення єдиної адміністративної процедури у зв'язку із цим.

Наведені вище наукові положення створюють підґрунтя для дослідження адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності на прикладах конкретних адміністративних процедур.

Чільне місце серед адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності займають послуги з ліцензування. У юридичній літературі виділяються такі ознаки ліцензування як адміністративної діяльності: дозвольна спрямованість; застосування лише у певних видах господарської та іншої діяльності; пріоритет захисту приватних прав та інтересів, навколишнього середовища, безпеки держави [15, с. 77–80]. Метою такої діяльності постає офіційне засвідчення права суб'єкта на здійснення певного виду діяльності [16, с. 422].

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 550 передбачено таку адміністративну послугу, як видавання ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти [17]. Попри значення цієї послуги для суб'єкта здійснення освітньої діяльності, необхідно вказати, що досі не затверджено єдиного стандарту її надання. Так, Порядок ліцензування освітніх послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2003 року № 1380 [18]. Втім, сьогодні зазначений Порядок втратив чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 року № 1019 [19]. У чергу, зазначена постанова втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1187 [20]. Остання постанова є чинною, але нею не затверджено порядку надання відповідної адміністративної послуги. Втім, відповідні положення щодо її надання врегульовано Законом «Про вищу освіту».

Розглянемо іншу адміністративну послугу – акредитація вищого навчального закладу за певним напрямом діяльності. Порядок надання зазначеної послуги передбачено Положенням про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09 серпня 2001 року № 978. У попередньому підрозділі вказана послуга розглядалась як етап іншої адміністративної послуги – видавання ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти. Втім, за чинним законодавством така послуга може розглядатись і як самостійна. Так, наприклад, акредитація навчального закладу розглядається, у тому числі, як перевірка його відповідності ліцензійним умовам. За наслідками такої перевірки видається сертифікат про акредитацію закладу (п. 6 зазначеного Положення). Попри притаманність такій акредитації ознак контрольної діяльності, її необхідно розглядати саме як адміністративну послугу [14, с. 269]. Підстави для такого висновку надають положення, відповідно до яких зазначена акредитація

проводиться за зверненням навчального закладу. З цього боку засади ініціювання зазначеної акредитації подібні до засад проведення аудиту, що теж поєднує у собі ініціативу суб'єкта перевірки та, фактично, відсутність у нього вибору щодо звернення за такою перевіркою, оскільки її проведення унеможливає легалізацію його діяльності.

Згадані адміністративні послуги за результатом їх надання можуть бути охарактеризовані як, переважно, дозвольні, оскільки в результаті їх надання видається певний документ, дозвольний за своєю сутністю. Втім, з положень законодавства про адміністративні послуги у галузі здійснення освітньої діяльності можливо виділити такі послуги, як щодо: реєстрації конкретного суб'єкта здійснення освітньої діяльності (навчального закладу) як юридичної особи (ч. 1 ст. 22 Закону «Про освіту», ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. № 755-IV [21]), реєстрація прав на нерухоме майно [22], якщо воно належить закладу освіти та використовується під час здійснення освітньої діяльності, тощо. Зазначені послуги є реєстраційними за своєю природою, оскільки метою їх надання є збір та фіксація суб'єктом владних повноважень відповідної інформації та легалізація відповідних видів діяльності. Втім, аналіз відповідних послуг дозволяє вказати, що щодо них зберігає актуальність поділ адміністративних процедур їх надання на три наведених стадії. Зокрема, стадія звернення щодо надання адміністративної послуги щодо реєстрації створення юридичної особи завершується прийняттям рішення щодо подальшого просування поданих документів та зокрема, виготовлення електронних копій шляхом сканування поданих документів. Стадія прийняття рішення завершується внесенням до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань запису про проведення державної реєстрації створення юридичної особи. На стадії виконання рішення здійснюються такі дії, як: оформлення та передача результату надання адміністративної послуги, видавання або надсилання поштою виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань або рішення про відмову у проведенні державної реєстрації створення юридичної особи [23]. Зазначене стосується й інших адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності, що мають реєстраційний характер.

Відповідно до абз. 2 п. 17 Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09 серпня 2001 року № 978 акредитація спеціальності є підставою для продовження строку дії ліцензії на строк дії сертифіката про акредитацію спеціальності. Як вже вказувалось у попередньому підрозділі, відповідна акредитація цілком може розглядатись як надання окремої адміністративної послуги. З іншого боку, вона є умовою для надання іншої адміністративної послуги – продовження строку дії ліцензії. З огляду на наведене, актуальною постає проблематика співвідношення зазначених адміністративних послуг: чи повинні вони розглядатись як самостійні, чи мають бути об'єднані, виходячи з того, що одна з них є умовою надання іншої. Вбачається, що у такому випадку відповідні процедури мають бути об'єднані виходячи з кінцевого результату, а дії щодо перевірки відповідності (акредитація) мають

бути визнані етапом надання адміністративної послуги щодо продовження строку дії ліцензії. Той факт, що мета зазначених послуг є різною (перевірка відповідності – щодо акредитації та посвідчення спроможності здійснювати певну діяльність – щодо ліцензування), не повинен ставати на заваді їх об'єднання. Адже перевірка відповідності може розглядатись в даному випадку як необхідна стадія надання адміністративної послуги щодо продовження строку дії ліцензії. Крім того, кінцевим (основним) з точки зору споживача адміністративної послуги є саме продовження ліцензії, а не перевірка відповідності. Необхідно вказати, що у результаті здійснення акредитації, а також продовження дії ліцензії, неодмінно підлягають внесенню до баз даних МОН України, що наближує такі послуги до реєстраційних.

Останнім видом адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності, які виділені за критерієм результату їх надання, є послуги щодо підтвердження правового статусу суб'єкта здійснення освітньої діяльності. Такими визначено зокрема послуги щодо верифікації, нострифікації тощо. Прикладом таких послуг можна вважати проставлення апостилю на офіційних документах, що стосуються сфери освіти, Стандарт надання якої затверджено наказом МОН України від 19 листопада 2010 року № 1104 «Про затвердження стандартів надання деяких адміністративних послуг Міністерством освіти та науки у сфері ліцензування, акредитації вищих навчальних закладів, нострифікації та проставлення спеціального штампа «Apostille». Споживачами адміністративних послуг щодо визнання статусу виступають переважно, іноземні особи у випадку необхідності підтвердження їх кваліфікації або відповідності певним вимогам вітчизняного законодавства. Обов'язковою умовою надання відповідних послуг є наявність в особи певного статусу за законодавством іноземної держави.

**Висновки.** Отже, проведене дослідження надає підстави для таких висновків.

Дозвольні адміністративні процедури надання досліджуваних послуг представлені переважно, процедурами ліцензування. Винятки становлять окремі адміністративні послуги, що мають тенденцію до включення до складу процедур ліцензування (наприклад, акредитація навчального закладу за певним напрямом, що проводиться з метою подальшого видавання ліцензії на здійснення освітньої діяльності за відповідним напрямом підготовки), або ж інформаційні послуги.

Актуальною для подальших досліджень необхідно визнати проблематику співвідношення сертифікаційних адміністративних послуг та дозвольних адміністративних послуг, оскільки у деяких випадках сертифікація певної діяльності є умовою для отримання ліцензії щодо її здійснення. У таких випадках відповідні процедури мають бути об'єднані за критерієм кінцевого результату, а сертифікація має бути визнана етапом надання адміністративної послуги ліцензування. Метою зазначених послуг є: визнання правосуб'єктності, легалізація певного виду освітньої діяльності, облік даних щодо здійснення певного виду діяльності. Споживачами адміністративних послуг щодо визнання статусу виступають переважно, іноземні особи у випадку необхідності підтвердження їх кваліфікації або відповідності певним вимогам вітчизняного законодавства. Обов'язковою умовою надання відповідних послуг є наявність в особи певного статусу за законодавством іноземної держави.

*Література:*

1. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : моногр. Харків : Вид-во ХНУВС, 2010. 398 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко О.М. 2013. 392 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П.Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
4. Петьовка В.В. Надання адміністративних послуг в Україні : теорія і практика : монографія. Київ : Логос, 2014. 214 с.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
6. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
7. Іванов Д.А. Інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.07. О., 2008. 19 с.
8. Новий тлумачний словник української мови : в 4-т. Т. II / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконіт, 1998. 910 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
10. Тимошук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : моногр. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
11. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 1. Москва : Юрид. лит., 1981. 360 с.
12. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры. *Журнал Российской права*. 2000. № 8. С. 93–102.
13. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 199 с.
14. Адміністративне право України : підручник / за ред.. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
15. Шпомер А. Поняття, ознаки та функції ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 12. С. 77–80.
16. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва : Юринформцентр, 1998. 798 с.
17. Деякі питання надання Міністерством освіти та науки і Міністерством економічного розвитку і торгівлі (у сфері інтелектуальної власності) платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 550. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».
18. Про ліцензування освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2003 року № 1380. *Офіційний вісник України*. 2003. № 36 (19.09.2003). Ст. 1946.
19. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 року № 1019. *Офіційний вісник України*. 2007. № 60 (23.08.2007). Ст. 2379.
20. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1187. *Офіційний вісник України*. 2016. № 7 (02.02.2016). Ст. 345.
21. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25 (04.07.2003). Ст. 1172.
22. Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2004 р. № 1952-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 30 (13.08.2004) (частина 1). Ст. 1993.
23. Технологічна картка адміністративної послуги «Державна реєстрація створення юридичної особи». Офіційний сайт «Вільногірська міська рада. URL: [http://vlnogirsk-rada.gov.ua/municipal\\_services\\_center/informaciyni-ta-tekhnohichni-kartky-administratyvnykh-posluh/informaciyni-ta-tekhnohichni-kartky-administratyvnykh-posluh-u-sferi-derzhavnoyi-reyestraciyi-yurydychnykh-osib-fizychnykh-osibpidpryemciv-ta-hromadskykh-formuvan/](http://vlnogirsk-rada.gov.ua/municipal_services_center/informaciyni-ta-tekhnohichni-kartky-administratyvnykh-posluh/informaciyni-ta-tekhnohichni-kartky-administratyvnykh-posluh-u-sferi-derzhavnoyi-reyestraciyi-yurydychnykh-osib-fizychnykh-osibpidpryemciv-ta-hromadskykh-formuvan/) (дата звернення 08.06.2019).

**Vinetska R. Systematization of procedures for the provision of administrative services in the field of educational activities**

**Summary.** The article is devoted to the systematization of administrative procedures for the provision of administrative services in the field of educational activities, the formulation of these proposals on the improvement of the existing administrative law.

It has been established that licensing administrative procedures for the provision of the services under investigation are mainly provided by licensing procedures. Exceptions are separate administrative services that tend to be incorporated into licensing procedures (for example, accreditation of an educational institution in a certain area for the purpose of further issuing a license for educational activities in the respective training field) or information services.

The issue of the relationship between certification administrative services and licensing administrative services is recognized as relevant for further research, since in some cases the certification of a certain activity is a condition for obtaining a license for its implementation. In such cases, the relevant procedures should be grouped according to the end result criterion, and the certification should be recognized as the stage of licensing administrative services. The purpose of these services is: recognition of legal personality, legalization of a certain type of educational activity, accounting for data on the implementation of a particular type of activity. Consumers of administrative services on recognition of status are mainly foreign persons in case of necessity to confirm their qualification or compliance with certain requirements of domestic legislation. A prerequisite for the provision of the relevant services is the presence of a certain status of a person under the laws of a foreign state.

It was emphasized on the need to streamline the current legislation on the provision of administrative services in the field of educational activities, in particular – its unification. The necessity of unification of administrative procedures for the provision of certain administrative services is indicated.

**Key words:** administrative service, registration, certification, licensing, educational activity, permissive system, accreditation.