

Юридичні науки

УДК 342.9:354.32.077/.078](477)(045)

Шаталова Лариса Миколаївна,

асистент кафедри правового регулювання економіки,
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана

Шаталова Лариса Николаевна,

ассистент кафедры правового регулирования экономики,
Киевский национальный экономический
университет им. В Гетьмана,

Syatalova L.,

assistant of the Department of economy legal regulation
Kyiv Vadym Hetman National Economic University

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ПРОЦЕДУРИ ВИЗНАННЯ ДОКУМЕНТІВ ПРО ОСВІТУ
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
УСЛУГИ ПРИЗНАНИЯ ДОКУМЕНТОВ ОБ ОБРАЗОВАНИИ
THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS ADMINISTRATIVE
PROCEDURES RECOGNITION OF DOCUMENTS ON EDUCATION**

Анотація. У статті проаналізовані позиції сучасних вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо розмежування понять нострифікація, визнання, еквівалентність. Запропоновано класифікацію процедур визнання документів про освіту за критерієм вимоги ступеню подібності. Приділено увагу суб'єктам надання адміністративної послуги визнання документів про освіту та ролі Міністерства освіти і науки України у співпраці з вищими навчальними закладами в рамках проведення процедури визнання.

Ключові слова: процедура визнання, нострифікація, встановлення еквівалентності документів про освіту, строки, децентралізація.

Аннотація. В статті проаналізовані нормативне визначення та позиції сучасних вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо розмежування понять нострифікація, визнання, еквівалентність. Представлено класифікацію процедур визнання документів про освіту за критерієм вимог подібності. Звернуто увагу на суб'єктів надання адміністративної послуги визнання документів про освіту та ролі Міністерства освіти та науки України в співпраці з вищими навчальними закладами в межах виконання процедури визнання.

Ключевые слова: процедура признания, нострификация, установления эквивалентности документов об образовании, сроки, децентрализация.

Summary: The article analyzes the legal definitions and positions of contemporary domestic and foreign researchers on the distinction between nostrification, recognition, equivalence. The classification procedures for recognition of education degrees similarity criterion requirements have formulated. The focus has been defined the role and characteristics of the Ministry of Education and Science of Ukraine in cooperation with universities as part of the recognition procedures.

Key words: recognition procedures, nostrification, equivalence of documents on education, the terms, decentralization.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження адміністративної процедури надання адміністративної послуги визнання документів про освіту зумовлена курсом України на європейську інтеграцію та

необхідністю адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні» (1997 р.) (далі – Лісабонська конвенція) є основним документом, який зобов'язує країни-учасниці про взаємне визнання документів про освіту громадян, на жаль, її положення є рамочними, тобто не мають обов'язкової сили, а носять рекомендаційний характер, а отже не позбавляє громадян від обов'язку проходження додаткових процедур щодо визнання дипломів, ступенів тощо в інших країнах. Відповідно виникає необхідність визначення відповідності прав, наданих іноземним документом правам, які надаються власникам документів в Україні. Саме тому у сфері формальних міжнародних норм складається тенденція зосередження уваги на процедурі та критеріях визнання іноземних свідоцтв.

Метою статті є аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення проблемних питань теоретичного та практичного характеру процедури визнання документів про освіту, сутності та розмежування понять «визнання», «нострифікація» та «еквівалентність».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим проблемам правового регулювання процедур визнання (нострифікації) приділяли увагу у своїх працях фахівці сучасної правової теорії та практики: І. І. Дахно, Г. С. Дьомкіна, В. К. Бугров В., Гожик А., Зарубінська І., Захарченко В., Калашникова С., Козієвська О., Луговий В., Шашкевич Ю., Таланова Ж., Шитікова С. та ін. Проте майже відсутні публікації, в яких досліджувалися б особливості сучасної процедури визнання документів у сфері освіти і науки.

Виклад основного матеріалу. Проблемним питанням здійснення процедур визнання є неузгодженість термінології у національних та європейських документах, що породжує плутанину у розумінні змісту та реалізації адміністративної послуги визнання. Нормативно-правову базу з питань взаємного визнання освітніх документів складають норми

Лісабонської конвенції, національного законодавства та двосторонніх або багатосторонніх угод про визнання. У міжнародних документах ЮНЕСКО і Ради Європи, таких як: «Європейська конвенція про еквівалентність дипломів, які надають допуск до університетів» (1953 р.) «Європейська конвенція про еквівалентність періодів навчання в університетах» (1956 р.), «Європейська конвенція про академічне визнання університетських кваліфікацій» (1959 р.), «Конвенція про визнання курсів навчання, дипломів і звань з вищої освіти в державах європейського регіону» (1979 р.), «Європейська конвенція про загальну еквівалентність періодів навчання в університетах» (1990 р.), «Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні» (1997 р.) та інших прослідковується еволюція застосування термінів від еквівалентності дипломів, періодів навчання, курсів до визнання кваліфікацій. Лісабонська конвенція та додаткові юридичні документи прийняті на її виконання не передбачають використання термінів «нострифікація» та «еквівалентність». Отже, дані терміни походять з практики визнання, які широко використовувалися кілька десятиліть тому. Так, у національних законодавствах деяких країн-учасниць використовується застаріла термінологія, що позначає застарілі процедури. Наразі допускається використання даних термінів на національному рівні за умови, що їх зміст є тотожним терміну «визнання». В міжнародному контексті терміни «нострифікація» і «еквівалентність» мають різне змістовне наповнення процедур оцінювання, які вказують на більш сильну вимогу подібності іноземних кваліфікацій і потребують різних умов застосування. Якщо у європейському законодавстві терміни «встановлення еквівалентності» і «визнання іноземної кваліфікації» розмежовуються та підкреслюється їх різниця, то в українському законодавстві вони вживаються синонімічно [1, с. 98]. У вітчизняній науковій доктрині та нормативно-правових актах для позначення адміністративної процедури надання адміністративної послуги

визнання іноземних документів про освітні та освітньо-професійні ступені використовуються терміни «еквівалентність», «нострифікація» та «визнання». Термін «нострифікація» вживається у підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих до 2010 року, «визнання» та «еквівалентність» використовується як у законодавчих, так і у підзаконних нормативно-правових актах КМУ та МОН протягом усього періоду незалежності України.

У науковій літературі зазначається, що визнання іноземних кваліфікацій може бути двох типів: 1) підтвердження еквівалентності (у разі наявності міждержавної угоди про взаємне визнання еквівалентності документів про освіту) та 2) визнання дійсності іноземного документа про освіту. Формальною процедурою визнання іноземного документа про освіту в Україні є його нострифікація [1, с. 96]. Нострифікація (від лат. *poster* – наш, *facere* – робити) – це процедура визнання іноземних документів про освіту, яка здійснюється шляхом встановлення відповідності академічних, професійних прав та освітніх, освітньо-кваліфікаційних рівнів іноземних документів про освіту (кваліфікації) державним стандартам освіти країни подання документів з метою забезпечення прав громадян, які здобули освіту в іноземних державах, на продовження освіти та професійну діяльність в країні подання і здійснюється у індивідуальному порядку [1, 96]. Відповідно нострифікація означає визнання повної ідентичності іноземної кваліфікації у всіх її аспектах, яке пов'язане з концепцією розпізнавання повної ідентичності іноземної кваліфікації. Кінцевим результатом процедури нострифікації є затвердження кваліфікації відповідної приймаючої країни або дозволу використання назви цієї кваліфікації. На нашу думку, процедура нострифікації застосовується до професій, порядок доступу до професійної діяльності яких визначаються національними законодавствами та потребують спеціальних дозволів (наприклад, медичний працівник, викладач, юрист, психолог тощо).

Еквівалентність більш пізній термін, що позначає дещо м'якшу процедуру, ніж процедура нострифікації. В економічних словниках термін «еквівалентність» походить від лат. *aequivalens* – рівносильний, рівнозначний і вживається для позначення можливих відношень типу рівності, тобто відношення, яким властиві рефлексивність, симетричність, транзитивність. У юридичних словниках еквівалентність визначається як достатність різних результатів оцінки відповідності для забезпечення одного і того ж рівня підтвердження відповідності стосовно одних і тих же встановлених вимог. Тобто характеризуються ступенем смислової спільності, співвідношенням між вітчизняними і зарубіжними навчальними програмами, навчальними планами та переліками вивчених дисциплін. У пояснювальній записці до Лісабонської конвенції зазначається, що термін «еквівалентність» пов'язаний з застарілими принципами і методологією, де основна увага при оцінці іноземних кваліфікацій приділялася детальному зіставленню навчальних програм і списків вивчених дисциплін («еквівалентності»), то сьогодні зводиться до ширшого порівняння кваліфікацій («визнання») [2, с. 25]. У цьому контексті у європейському законодавстві для позначення процедури визнання документів про освіту використовується термін «*recognition procedures*» – процедури визнання. Визнання – формальне підтвердження компетентним органом якості іноземної освітньої кваліфікації для цілей доступу до навчання і (або) здійснення фахової діяльності [1, с. 96]. «Формальне підтвердження» в контексті цього міжнародного документа не означає формальність самої процедури. Визнання підвищує шанси професійної мобільності для випускників та представляє адекватну міру досягнутого ступеня зближення та довіри. На рівні Європейського Союзу не існує єдиних вимог до професійного визнання дипломів, а у кожній країні регулюється самим ринком праці та здійснюється працедавцями.

Отже, термінологічна різноманітність дає можливість дійти висновку, що визнання іноземних кваліфікацій навіть у країнах Європейського Союзу не є автоматичним, а являє собою результат застосування певної формальної процедури. Процедура визнання іноземних кваліфікацій у країнах ЄС не є уніфікованою та однозначною. Її характер та відповідальні органи виконання залежать від типу документа про освіту, країни його походження та мети.

Таким чином, пропонуємо класифікувати процедури визнання іноземних кваліфікацій за критерієм вимоги ступеню подібності на: нострифікацію та встановлення еквівалентності. Вимога більш сильного ступеню подібності властива нострифікації і потребує повної ідентичності (подібності) кваліфікації. На відміну від нострифікації, встановлення еквівалентності здійснюється шляхом детальнішого порівняльного аналізу і допускає обсяг допустимих відмінностей, тобто відповідає меншому ступеню подібності. Сучасне розуміння та нормативне закріплення у національному новітньому законодавстві процедури визнання зводиться до більш ширшого порівняння кваліфікацій, що відповідає європейським стандартам. Так, нормативне визначення процедури визнання документів про освіту з урахуванням рівня та ступеня освіти міститься у підзаконних нормативно-правових актах. Аналіз п. 2 загальних положень Порядку визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти [3] (далі – Порядок 1) та Порядку визнання в Україні документів про середню, середню професійну, професійну освіту [3] (далі – Порядок 2) дозволяє сформулювати визначення процедури визнання. Це формальне підтвердження МОН чи ВНЗ іноземної програми середньої, середньої професійної, професійної освіти або якості іноземної освітньої кваліфікації для цілей доступу до навчання та/або здійснення професійної діяльності.

Отже, адміністративна процедура надання адміністративної послуги визнання – це послідовність процедурних дій, які здійснюються

структурними підрозділами та уповноваженими посадовими особами МОН з метою легалізації документів про освітні та освітньо-професійні ступені полягає у встановленні еквівалентності змісту документу і здійснюється в індивідуальному порядку.

Новацією Закону України «Про вищу освіту» є принцип децентралізації надання послуги з визнання документів про освіту шляхом встановлення права здійснення та прийняття остаточного рішення вищим навчальним закладам (далі – ВНЗ) поряд з МОН України. Попередня практика показала, що документи заявника, які подавалися спочатку в МОН передавалися на експертизу у профільні ВНЗ України, які співставляли перелік навчальних дисциплін, кількість годин та інші особливості програми навчання в навчальному закладі іноземної держави і ВНЗ відповідного профіля України. Сьогодні відповідно до пп. 6 п. 2 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту», ВНЗ має право приймати остаточне рішення щодо визнання, у тому числі встановлення еквівалентності, здобутих в іноземних ВНЗ ступенів бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук і вчених звань доцента, професора під час зарахування на навчання та/або на посаду наукового чи науково-педагогічного працівника. Тобто може йтися не тільки про визнання кваліфікацій, присвоєних в Україні, а й кваліфікації, присвоєної в Україні одного навчального закладу іншим. До того ж, суб'єктами наділеними компетенцією щодо надання адміністративної послуги визнання (нострифікації) є структурні підрозділи та посадові особи МОН та вчені ради ВНЗ [4]. При цьому, атестаційна колегія як дорадчий орган МОН наділений компетенцією щодо питань нострифікації атестатів про присвоєння вчених звань, виданих в інших державах [5], а Національний інформаційний центр академічної мобільності (ENIC Ukraine) як суб'єкт надання інформаційної підтримки – щодо забезпечення організації надання зазначених послуг документів

(атестатів, дипломів) про середню загальну, професійну, професійно-технічну, вищу освіту [6].

Таким чином, законодавець легалізував діяльність ВНЗ з визнання дипломів про освіту на наукові досягнення та надав можливість одержувачам послуги обирати компетентний орган за власним бажанням та на власний розсуд. МОН фактично відмовилося від повноважень на монопольне прийняття рішень про визнання іноземних документів, які, за своєю суттю, мали дозвільний характер. Це стало реальним кроком в напрямку децентралізації функцій МОН та підвищення автономії українських ВНЗ.

Водночас існує проблема взаємної відповідальності та взаємної довіри до якості навчання у ВНЗ країн, що ратифікували Лісабонську конвенцію. При чому автономія ВНЗ не є підставою для невиконання Лісабонської конвенції. У цьому процесі держава має здійснювати контроль та давати оцінку діяльності ВНЗ з визнання дипломів у сфері освіти. Контроль діяльності реалізується МОН через механізми координації, співпраці та оскарження рішень ВНЗ. Поділяємо думку В. Сергієнко, яка вважає, що найпоширенішими моделями співпраці Центрів ENIC-NARIC з ВНЗ є: авторитетна; консультативна; методичне керівництво [7]. На нашу думку, дану класифікацію слід застосувати для характеристики співпраці МОН з ВНЗ. Авторитетна модель застосовується у випадку, коли оцінка результатів МОН є обов'язковою. У цьому разі заявник подає документи до ВНЗ, ВНЗ надсилає запит до МОН, яке у свою чергу надсилає ВНЗ остаточне рішення. Консультативна модель співпраці застосовується, коли МОН надає необхідні рекомендації, а ВНЗ приймає остаточне рішення. Заявник подає документи до ВНЗ, ВНЗ надсилає запит до ENIC-Ukraine, яке у свою чергу надсилає ВНЗ рекомендації щодо прийняття остаточного рішення комісією ВНЗ. Модель методичного керівництва використовується у випадку, коли ВНЗ приймає остаточне

рішення відповідно до норм законодавства, яке не вимагає здійснення оцінки МОН.

Отже, співпраця МОН та ВНЗ в рамках проведення процедури визнання за обсягом процедурних дій може включати: 1) повний цикл процедури визнання МОН України; 2) виконання одного або кількох етапів процедури визнання; 3) надання висновку (оформлений документ) компетентному органу з визнання для прийняття остаточного рішення, включає: результати перевірки автентичності іноземного документа про освіту; результати перевірки статусу іноземної ВНЗ та (або) програми; встановлення еквівалентності кваліфікацій та/або визначення рівноцінності академічних та (або) професійних прав.

Строки надання адміністративної послуги нострифікації залежать від ступеню складності процедур та вчасності отримання МОН, Центром академічної мобільності, у разі необхідності, відповідей на запити від офіційних органів інших держав, іноземних навчальних закладів, акредитаційних рад та інформаційних центрів з академічної мобільності та визнання тощо. Проблемним питанням даного етапу є організація надання відповідей українськими закладами освіти на будь-який розумний запит суб'єктів оцінки освітніх кваліфікацій зарубіжних країн щодо інформації, необхідної для такої оцінки. У Лісабонській конвенції застосовуються терміни «розумний строк», «відповідна інформація», «розумний запит». Проблема створена різним рівнем організації діяльності компетентних органів країн-учасниць Лісабонської конвенції, різними строками встановленим у національних законодавствах. Згідно з принципами незалежної всесвітньої організації з прав людини ARTICLE 19 загальний термін надання відповіді на запит не повинен перевищувати 10 робочих днів [8, с. 8]. У ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9] встановлено більш стислі строки надання публічної інформації запитувачу – протягом 5 робочих днів з дня одержання запиту.

Також встановлено особливі строки на випадок, коли для надання інформації необхідно обробити великий обсяг даних, то строк розгляду запиту може бути подовжений до 20 днів. Отже, часові межі надання відповіді на запит, встановлені у національному законодавстві гарантують доступ до офіційної інформації та відповідають міжнародним принципам та стандартам і можуть застосовуватися щодо запитів інформації про освітні та наукові досягнення.

Вітчизняним законодавством, відповідно до п. 4 розділу IX Порядку 1 [3] встановлено загальний строк надання адміністративної послуги визнання документів у сфері освіти і науки, який не може перевищувати 45 календарних днів з дня отримання усіх необхідних документів для здійснення процедури визнання. Якщо аналізувати співвідношення загального строку надання адміністративної послуги визнання та строків надання відповіді на запит як окремої складової процедурної дії, то можна дійти висновку, що строк надання відповіді на запит у межах 20 днів може бути скорочений, оскільки для надання відповіді на запит обробляється невеликий обсяг даних про освітні документи. Безперечно, це позитивне досягнення, оскільки попереднім законодавством строк проведення процедури нострифікації становив від 1 до 4 місяців, а на практиці процедура могла затягнутися й до 5-6 місяців. Слід зазначити, що у європейських країнах спостерігається скорочення строків надання адміністративної послуги визнання документів про освіту в країнах ЄС, яке обумовлено вимогою уніфікації та спрощення процедур відповідно до європейських стандартів. Наприклад, строк проведення процедури визнання у Кипрі та Швеції становить – 3 місяці; у Словенії, Боснії та Герцеговині – 2 місяці; Чеській Республіці, Литві, Ліхтенштейні та Швейцарії загалом потребує 1 місяць, а при необхідності може бути подовжений до 3-х місяців; у Бельгії, Франції, Італії та Польщі – 3 місяці. Хоча є також багато країн, які проводять процедуру визнання у значно

стисліші строки: Джорджія в 15 – 30 днів, Мальта не більше ніж через 15 робочих днів, Ісландія – 15 днів (але це стосується процедури, яка надається центром ENIC / NARIC), Данія – 26 днів, Естонія – 30 днів і Латвія в більшості випадків 15 днів, в більш складних випадках більше, але не перевищуючи 3-х місяців (хоча закон дозволяє протягом 6 місяців) [2, с. 40]. Отже, можна дійти висновку, що строки надання адміністративної послуги визнання документів про освіту в європейських країнах встановлюються в межах від 15 днів до 3 місяців. При цьому у більшості країн становлять один або три місяці. На наш погляд, слід запозичити досвід країн, в яких дана послуга надається від 15 до 30 днів, а у разі необхідності передбачено можливість їх подовження до 3-х місяців. Безперечно, оптимізації процедур сприяє застосування комп'ютерних технологій та використання міжнародних систем електронних реєстрів центрів академічної мобільності.

Висновки. Розглянувши зарубіжний досвід з питань тлумачення процедур визнання іноземних кваліфікацій, пропонуємо класифікацію за критерієм вимоги ступеню подібності на: нострифікацію та встановлення еквівалентності. Вимога більш сильного ступеню подібності властива нострифікації і потребує повної ідентичності кваліфікації. На відміну від нострифікації, встановлення еквівалентності здійснюється шляхом порівняльного аналізу і допускає обсяг допустимих відмінностей, тобто відповідає меншому ступеню подібності.

Новація правового регулювання процедури визнання документів освіти шляхом надання повноважень на проведення процедури визнання ВНЗ України значно підвищило автономію українських ВНЗ та відповідає принципам децентралізації надання адміністративних послуг. МОН фактично відмовилося від повноважень на монопольне прийняття рішень про визнання іноземних документів, які, за своєю суттю, мають дозвільний характер.

Необхідно визначити важливість значення для удосконалення надання адміністративної послуги визнання документів про освіту в Україні застосування міжнародного досвіду комп'ютерних технологій у співпраці органів публічної адміністрації та ВНЗ, що суттєво вплине на зменшення строків її виконання відповідно до європейських стандартів.

Хоча строки надання відповіді на запит, встановлені у національному законодавстві відповідають міжнародним принципам та стандартам, пропонуємо запозичити досвід країн, в яких дана послуга надається у строки від 15 до 30 днів, а у разі необхідності передбачено можливість їх подовження до 3-х місяців. Оскільки для надання відповіді на запит про освітні документи обробляється достатньо невеликий обсяг даних.

Література:

1. Правові засади реалізації Болонського процесу в Україні: монографія / Колектив авторів: Бугров В., Гожик А., Зарубінська І., Захарченко В., Калашникова С., Козієвська О., Луговий В., Орель О., Шашкевич Ю., Таланова Ж., Шитікова С.; за заг. ред. В. Лугового, С. Калашникової. – К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2014. – 156 с.
2. Andrejs Rauhvargers and Agnese Rusakova. Improving recognition in the european higher education area: an analysis of National action plans – Strasbourg/Paris 12 Oct 2008 – 99 p. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/exp_text/Rauhvargers_Analysis_NAP_recognition.pdf
3. 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. 504
4. Про затвердження Порядку визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах наукових ступенів: Наказ Міністерства освіти і

науки України від 15 серпня 2016 р. № 952 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 72. – Ст. 2434

5. Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 р. № 1059 // Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. 2011. – №12. – С. 18-19.
6. Питання національного інформаційного центру академічної мобільності: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 924 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 67. – Ст. 2585
7. Сергієнко В. «Світовий досвід визнання, роль та можливості Національного інформаційного центру академічної мобільності ENIC-Ukraine у забезпеченні процедури визнання» Доповідь на зустрічі-семінарі для представників ВНЗ на тему: «Визнання іноземних документів про освіту в Україні вищими навчальними закладами» 1 липня 2016 року. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://enic.in.ua/attachments/article/140/%D0%92%D1%96%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F%20%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B3%D1%96%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>
8. Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment, ARTICLE 19, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), July 2007 – 37 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.article19.org/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446