

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**ANALYSIS OF THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL AGENCY FOR HIGHER EDUCATION QUALITY ASSURANCE AS A POWER ENTITY**

**Хохлова І.В., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»**

Стаття має на меті визначити, чи є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти суб'єктом владних повноважень. Відповіді на це питання залежить те, чи можливо оскаржувати акти цього агентства за правилами адміністративного судочинства. Аналіз правової доктрини, законодавства та судової практики дає підстави для висновку про те, що це агентство має всі ознаки суб'єкта владних повноважень. Та обставина, що законом не визначено правовий статус цього суб'єкта саме як органу державної влади, не є визначальною у з'ясуванні його належності до суб'єктів владних повноважень. Національне агентство здійснює правове регулювання правовідносин, проводить реєстраційне провадження, здійснює дозвільну (акредитаційну) та моніторингову діяльність, приймає рішення, що мають наслідки для приватно-правових суб'єктів. Відносини між Національним агентством і приватно-правовими суб'єктами мають характер відносин влади і підпорядкування. Національне агентство здійснює адміністративний вплив на суспільні відносини у сфері забезпечення якості вищої освіти. Воно діє в межах наданих законом повноважень та від імені держави, має монополію на здійснення таких повноважень, його правовий статус визначено законом. Цей орган здійснює функції публічної адміністрації (владні управлінські функції), а отже – належить до суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративний вплив, відносини влади-підпорядкування, владні управлінські функції, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, повноваження, суб'єкт владних повноважень, функції публічної адміністрації, юридична рівність.

The article aims to determine whether the National Agency for Quality Assurance of Higher Education in Ukraine is a subject of authority. Possibility to challenge the acts of this agency under the rules of administrative proceedings depends on the answer to this question. An analysis of legal doctrine, legislation and judicial practice of Ukrainian courts gives grounds for the conclusion that this agency has all the characteristics of a subject of authority. The fact that the law does not define the legal status of this subject specifically as a state body is not decisive in determining whether it belongs to subjects of authority. The National Agency carries out legal regulation of public relations, conducts registration proceedings, carries out permitting (accreditation) and monitoring activities, makes decisions that have consequences for private subjects. Relations between the National Agency and private subjects have the character of power-subordination relations. The National Agency exercises administrative influence on public relations in the field of quality assurance of higher education. It acts within the limits of the powers granted by law and on behalf of the state, has a monopoly on the exercise of such powers. Its legal status is determined by law. This body performs the functions of public administration (power management functions), and therefore belongs to the subjects of authority.

Key words: administrative influence, functions of public administration, legal equality, National Agency for Quality Assurance of Higher Education, power management functions, powers, power-subordination relations, subject of authority.

Актуальність проблеми. У 2015 році постановою Кабінету Міністрів України № 244 було створено Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – Національне агентство) як «постійно діючий колегіальний орган з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти» (п. 1 постанови) [1]. При цьому зміст Закону України «Про вищу освіту», який послугував підставою створення цього органу, не вказує прямо на те, чи є цей орган суб'єктом владних повноважень, та не визначає його як орган державної влади; натомість в ч. 1 ст. 17 цього Закону зазначено лише про те, що «Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є постійно діючим колегіальним органом» [2]. Проте чи слід розуміти, що «постійно діючий колегіальний орган» – це суб'єкт владних повноважень, з тексту цього Закону встановити неможливо. В той же час, це питання має не лише теоретичне, а й практичне значення, адже від відповіді на нього залежить те, чи можливо оскаржувати акти Національного агентства за правилами адміністративного судочинства. З урахуванням значної кількості спорів, що виникають з приводу діяльності цього органу, надання відповіді на питання «чи є Національне агентство суб'єктом владних повноважень?» має бути предметом наукового дослідження, потреба в якому є нагальною.

Тому **метою статті** є визначити, чи є Національне агентство суб'єктом владних повноважень.

Наукова дискусія з питання правового статусу Національного агентства вже триває, тому на початку дослідження проаналізуємо точки зору вчених щодо місця

Національного агентства в механізмі державного управління. Зокрема, А. Половченя зазначає, що Агентство є незалежним суб'єктом управління вищою освітою, що виконує регулятивні, контролюючі, акредитаційні, аналітичні, комунікативні й інші функції у сфері вищої освіти, які дозволяють створювати та забезпечувати стандарти якості вищої освіти, належно реалізовувати освітню політику держави, розвивати економіку та суспільство загалом [3, с. 153]. В. Уложенко називає Національне агентство спеціально створеною інституцією з виключною компетенцією, якій належить провідна роль у реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [4, с. 118]. І. Хомишин стверджує, що Національне агентство є незалежним органом щодо забезпечення якості вищої освіти, створеним не лише щоб контролювати якість освіти, яку надають ВНЗ, а також щоб надавати експертну, організаційну та консультативну підтримку зацікавленим вищою освітою сторонам [5, с. 351–352]. В той же час, наразі в наукових роботах відсутня чітка відповідь на питання, чи належить Національне агентство до суб'єктів владних повноважень, отже існує простір для подальшого дослідження.

Нормативне визначення суб'єкта владних повноважень можна знайти в п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України, згідно з яким, це орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган вищого рівня управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або

наданні адміністративних послуг [6]. Отже, головним критерієм при визначенні належності до суб'єктів владних повноважень є не організаційна форма такого суб'єкта, а функціональний критерій, який в законодавстві описується через термін «*публічно-владні управлінські функції*».

Проблема сутності владних управлінських функцій, як зазначає М. Джафарова, пов'язана із з'ясуванням ролі та місця управління в діяльності органів публічної адміністрації, переглядом сутності державного управління, переважанням змісту відносин на рівні «державо-громадянин» [7, с. 31]. Як слушно зауважує О. Скович-Павлів, серед науковців немає однозначного сприйняття поняття «суб'єкт владних повноважень» та «владні управлінські функції» [8, с. 20]. Здійснення владних управлінських функцій, – стверджує Є. Яковенко, – необхідно розуміти як реалізацію будь-яких владних повноважень у межах компетенції (діяльності) органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, що не відносяться до повноважень, пов'язаних із прийняттям законів та здійсненням правосуддя [9, с. 171]. Визначаючи сутнісні ознаки суб'єкта владних повноважень, Ю. Ільницька розкриває зміст поняття «повноваження» як системи прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [10, с. 329]. В свою чергу, О. Курко зазначає, що категорія «владні повноваження» змістом репрезентує наявність у суб'єкта можливості вчиняти *адміністративний вплив (регуляторний, контрольний, охоронний, сервісний тощо)* на об'єкти сфери його відання задля виконання ним законодавчо закріплених завдань та функцій; базовим щодо цього, як стверджує О. Курко, є чітке розуміння наявності у таких діяч (бездіяльності) «управлінського» чинника – виконання вказівок та приписів нормативно-правових актів, які зумовлюють набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків осіб у конкретній сфері правового регулювання суспільних відносин [11, с. 120–121].

В Законі України «Про адміністративну процедуру» вживається дещо інший термін – «адміністративний орган», що згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 цього Закону означає має таке значення: «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, *інший суб'єкт*, який відповідно до закону уповноважений здійснювати *функції публічної адміністрації*» [12], отже головним критерієм в цьому випадку також виступає функціональний. При цьому згаданий вище Закон розкриває також і поняття «функції публічної адміністрації» як «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу» [12].

В пункті 25 постанови Великої Палати Верховного Суду від 08 квітня 2020 року у справі № 463/6961/18 наведено деякі приклади здійснення владних управлінських функцій: якщо суб'єкт владних повноважень «*може вказувати або забороняти іншому учаснику правовідносин певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо*» [13].

Крім того, в пункті 38 постанови Верховного Суду від 20 липня 2023 року у справі № 521/1844/23 суд касаційної інстанції зазначив, що обов'язковою ознакою публічно-правового спору, що підлягає розгляду судом у порядку адміністративного судочинства, є *підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому* – суб'єкту владних повноважень та участь у публічно-правовому спорі з однієї сторони суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, який здійснює владні управлінські функції, при цьому ці функції та повноваження повинні

здійснюватися цим суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір [14].

Отже, відповідь на питання, чи є Національне агентство суб'єктом владних повноважень, можливо надати, перш за все, проаналізувавши повноваження Національного агентства, визначені ст. 18 Закону України «Про вищу освіту», далі – Закон. Дослідивши ці повноваження, їх можна систематизувати та за наслідками систематизації виділити такі групи повноважень:

– *нормопроектні* (п. 1, 8 ч. 1 ст. 18 Закону) – полягають у розробці проектів положень та змін до них і в поданні їх на затвердження чи схвалення до Міністерства освіти і науки України;

– *нормотворчі* (п. 7 ч. 1 ст. 18 Закону) – полягають у формуванні самим Національним агентством загальнообов'язкових критеріїв оцінки якості освітньої діяльності;

– *інспекційні* (п. 2, 5 ч. 1 ст. 18 Закону) – проведення аналізу якості освітньої діяльності та постакредитаційного моніторингу;

– *реєстраційні* (п. 6-1, 10 ч. 1 ст. 18 Закону) – участь у веденні Єдиної державної електронної бази з питань освіти, ведення реєстру незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;

– *дозвільні (акредитаційні)* (п. 3, 6, 10 ч. 1 ст. 18 Закону) – проведення інституційної акредитації, акредитація освітніх програм, акредитація незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [2].

При цьому перелік повноважень, наведений у ст. 18 Закону, є невичерпним, і законом Національному агентству можуть бути надані також інші повноваження.

Як зазначив Верховний Суд у постанові від 22 травня 2024 року у справі № 640/20433/21, ні Закон № 1556-VII, ні Статут (йшлося про Статут Національного агентства), не визначає Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти як центральний орган виконавчої влади чи як державний колегіальний орган [15]. Ця обставина породжує спори щодо того, чи є Національне агентство суб'єктом владних повноважень.

Варто відзначити, що у відповідності до пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», Голова, заступники Голови, інші члени Національного агентства, крім обраних з числа здобувачів вищої освіти та представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також посадові особи секретаріату Національного агентства – прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [16]. Разом з тим, цей аргумент також остаточно не вирішує поставлене у статті питання, оскільки, як уточнено в нормі п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, прирівнювання здійснено «*для цілей цього Закону*» [16], отже йдеться про внутрішню термінологію цього законодавчого акта.

В судових справах Національне агентство часто висловлює точку зору про те, що воно не є суб'єктом владних повноважень. Прикладом є адміністративна справа № 640/23574/20, в якій предметом розгляду було рішення Комітету з питань етики Національного агентства щодо встановлення наявності текстових запозичень без посилання на джерело у наукових публікаціях доктора економічних наук. Національне агентство стверджувало, що спір не є публічно-правовим. Суд апеляційної інстанції не погодився із доводами Національного агентства, однак Верховний Суд в пунктах 43-44 постанови від 24 липня 2024 року вказав, що «Процедурні рішення, які передують прийняттю Національним агентством рішення про скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня, не можуть бути самостійним предметом судового оскарження, оскільки не порушують права учасників цих відносин і, відповідно, не породжують для них права на судовий захист. Воно носить суто інформаційно-рекомендаційний характер для забезпе-

чення виконання основних завдань та функцій Національним агентством. Такі рішення можуть бути оцінені судом лише після прийняття Національним агентством відповідного рішення та у межах розгляду справи, предметом якої є оскарження такого рішення особою, чийх прав воно стосується» [17]. Вказаною постановою провадження у справі було закрито. В той же час, факт закриття провадження не означає, що Національне агентство не є суб'єктом владних повноважень, адже за змістом цитованого вище пункту 44 постанови вказано, що після прийняття Національним агентством остаточного рішення, всі процедурні рішення можуть бути також оцінені як акти суб'єкта владних повноважень.

Також звернемо увагу на адміністративну справу № 120/14882/23, в рамках якої оскаржувалося рішення Національного агентства про встановлення фактів академічного плагіату в дисертації, поданій на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук, а також про звернення до Міністерства освіти і науки щодо позбавлення особи наукового ступеня. В рамках цієї справи також досліджувалося питання юрисдикції спору; а для відповіді на це питання необхідно було встановити, чи діяло Національне агентство у спірних правовідносинах як суб'єкт владних повноважень, чи ні. Сьомий апеляційний адміністративний суд в постанові від 08 квітня 2024 року зазначив, що «Відносини, які виникають у процесі встановлення наявності чи відсутності академічного плагіату між Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти та особою, наукова праця якої перевіряється, не є відносинами рівних суб'єктів, а такі відносини виникають саме у зв'язку із виконанням Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти своїх функцій, тобто відповідні правовідносини за своєю суттю є публічно-правовими, а не приватноправовими та реалізуються за принципом «влада-підпорядкування». З огляду на викладене, оскільки відповідачем розпочата офіційна процедура реалізації його повноважень щодо встановлення академічного плагіату, то відповідно ним здійснюються публічно-владні управлінські функції, а тому, суд першої інстанції дійшов вірного висновку, що спір який виник у зв'язку з виконанням зазначених функцій є публічно-правовим та підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства» [18]. В касаційному порядку зазначена вище постанова не оскаржувалася, отже цей приклад судової практики, хоч і становить собою остаточне судові рішення, однак, на жаль, не має загальнообов'язкової сили для інших судів, тож питання, порушене в цій статті, все ще залишається відкритим для дослідження.

Для більш репрезентативного аналізу також дослідимо інший приклад із судової практики, а саме постанову Сьомого апеляційного адміністративного суду від 26 червня 2024 року у справі № 120/11425/23. За змістом цієї постанови, «Відповідач у апеляційній скарзі вказує, що він не є суб'єктом владних повноважень, а тому цей спір не може розглядатись адміністративним судом. Зокрема, на переконання відповідача, Національне агентство не вважає себе органом державної влади, не здійснює повноважень з реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти та не має в управлінні об'єктів державної власності. Колегія суддів вважає помилковими доводи відповідача, оскільки в даному випадку, між сторонами в цій справі виникли саме публічно-правові відносини, засновані на прин-

ципі влади та підпорядкування. Більш того, між сторонами відсутні будь-які ознаки юридичної рівності, яка є одним з основних визначальних критеріїв приватно-правових відносин» [19]. Предметом оскарження в цій справі було рішення Комітету з питань етики Національного агентства за скаргою на порушення академічної доброчесності. Як бачимо, апеляційний суд дотримався тієї точки зору, що це рішення належить оскаржувати саме в порядку адміністративного судочинства і що Національне агентство в цих правовідносинах діє саме як суб'єкт владних повноважень. Разом з тим, знову ж таки, йдеться про постанову суду апеляційної інстанції, і результат касаційного провадження наразі невідомий.

Також слід проаналізувати постанову Восьмого апеляційного адміністративного суду від 01 квітня 2024 року у справі № 300/4659/23, висновки якої також мають значення для предмета дослідження. Предметом оскарження в цій справі було, зокрема, рішення Національного агентства про виявлення порушення академічної доброчесності у вигляді академічного плагіату у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук. Суд першої інстанції розглянув справу за правилами адміністративного судочинства і задовольнив позов. Не погоджуючись із цим рішенням, на нього подало апеляційну скаргу Національне агентство. Апеляційний суд частково погодився із цим рішенням, вказавши, що «Порушення ж Комітетом з питань етики Національного агентства процедури розгляду скарги, є однією із підстав скасування рішення суб'єкта владних повноважень, прийнятого за результатами розгляду скарги» [20]. І хоча рішення було в певній частині скасовано, однак провадження у справі не було закрито, що свідчить про те, що відповідач дійсно є суб'єктом владних повноважень. До того ж, відомо, що порушення правил юрисдикції адміністративних судів є обов'язковою підставою для скасування рішення із закриттям провадження незалежно від доводів апеляційної скарги (абзац другий ч. 1 ст. 319 КАС України) [6], отже навіть за відсутності доводів щодо порушення правил юрисдикції в апеляційній скарзі суб'єкта владних повноважень, апеляційний суд завжди аналізує дотримання судом першої інстанції правил юрисдикції.

Висновки. Аналіз правової доктрини, законодавства та судової практики дає підстави для висновку про те, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має всі ознаки суб'єкта владних повноважень. Та обставина, що законом не визначено правовий статус цього суб'єкта саме як органу державної влади, не є визначальною у зв'язуванні його належності до суб'єктів владних повноважень. Національне агентство здійснює правове регулювання правовідносин, проводить реєстраційне провадження, здійснює дозвільну (акредитаційну) та моніторингову діяльність, приймає рішення, що мають наслідки для приватно-правових суб'єктів. Відносини між Національним агентством і приватно-правовими суб'єктами мають характер відносин влади і підпорядкування. Національне агентство здійснює адміністративний вплив на суспільні відносини у сфері забезпечення якості вищої освіти. Воно діє в межах наданих законом повноважень та від імені держави, має монополію на здійснення таких повноважень, його правовий статус визначено законом. Цей орган здійснює функції публічної адміністрації (владні управлінські функції), а отже – належить до суб'єктів владних повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF#Text>.
2. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
3. Половченя А. Б. Адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 151–153. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/43.pdf.

4. Уложенко В. Правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 113–119. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/7/21.pdf>.
5. Хомишин І. Основні завдання та принципи діяльності Національного агентства із забезпечення якості освіти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 350–355. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/274901.pdf>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
7. Джафарова М.В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: *юридичні науки*. Випуск 1. Том 2. С. 30–33. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/2416>.
8. Сковчиляс-Павлів О.В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 19–23. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2121/vnulpurn20148016.pdf>.
9. Яковенко Є.О. Суб'єкти владних повноважень та їх види. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 4. С. 171–177. URL: <https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/jur-2010-4/171-177.pdf>.
10. Ільницька Ю.М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/53f02fdb-bfa8-41e5-b5e3-9dc258068bb7/content>.
11. Курко О.П. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному процесі: термінологічна визначеність категорії. *Юридична наука*. 2020. № 11 (113). С. 116–122.
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08 квітня 2020 року у справі № 463/6961/18 про визнання протиправним і скасування наказу. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952206>.
14. Постанова Верховного Суду від 20 липня 2023 року у справі № 521/1844/23 про визнання протиправною бездіяльністю та зобов'язання вчинити певні дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112325313>.
15. Постанова Верховного Суду від 22 травня 2024 року у справі № 640/20433/21 про про визнання протиправним та скасування припису. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119212596>.
16. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
17. Постанова Верховного Суду від 24 липня 2024 року у справі № 640/23574/20 про визнання дій протиправними, визнання протиправним та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120580258>.
18. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 08 квітня 2024 року у справі № 120/14882/23 про визнання рішення протиправним. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118242841>.
19. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 26 червня 2024 року у справі № 120/11425/23 про визнання дій протиправними, скасування рішення та зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120003009>.
20. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 01 квітня 2024 року у справі № 300/4659/23 про визнання протиправними та скасування рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118046787>.