

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF NATIONAL AGENCY FOR QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION

Половченя А.Б., к.ю.н., доцент кафедри права  
та соціально-поведінкових наук

*Миколаївський міжрегіональний інститут розвитку людини  
ВНЗ «Університет «Україна»»*

У статті розкрито адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Зазначено, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має загальний адміністративно-правовий статус як незалежний суб'єкт у публічних відносинах між закладами вищої освіти та державною щодо забезпечення якості вищої освіти та реалізації освітньої політики держави. Доведено, що державний і громадський контроль за вищою освітою є невід'ємним елементом механізму правового регулювання вищої освіти, тому Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти відіграє вирішальну роль, оскільки як незалежний суб'єкт створює та забезпечує стандарти якості вищої освіти, які дозволяють належно реалізовувати освітню політику держави, розвивати економіку та суспільство загалом. Визначено повноваження Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, які умовно поділено на: регулятивні – формування та закріплення вимог: до системи забезпечення якості вищої освіти; до процесу акредитації навчальних закладів і наукових установ; до ступенів якості вищої освіти; рівнів наукової кваліфікації тощо; аналітичні (аналіз якості освітньої діяльності; формування й оприлюднення доповіді про якість вищої освіти в Україні); акредитаційні (процедура акредитації закладу вищої освіти через надання йому права здійснювати освітню діяльність, що посвідчується відповідним документом); контролюючі (усебічний контроль за якістю вищої освіти); комунікативні (налагодження діалогу із громадськістю, взаємодія з Міністерством освіти і науки України й іншими суб'єктами управління вищою освітою). Ґрунтовно доведено, що адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти полягає в тому, 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 виховувати суспільство загалом.

**Ключові слова:** адміністративні правовідносини, вища освіта, державний контроль, освіта, правовий статус, управління освітою, якість освіти.

The article describes the administrative and legal status of the National agency for quality assurance in higher education. It is disclosed that the National agency for quality assurance in higher education has a general administrative and legal status as an independent subject in public relations between higher education institutions and the state regarding the quality of higher education and the implementation of educational policy of the state. It is proved that state and public control over higher education is an integral part of the mechanism of legal regulation of higher education, therefore, the National agency for quality assurance in higher education plays a decisive role, since as an independent entity creates and ensures higher education quality standards that allow for proper to implement the educational policy of the state, to develop the economy and society as a whole. The authority of the National agency for quality assurance in higher education, which are conditionally divided into: regulatory – formation and consolidation of requirements: to the system of quality assurance of higher education; to the process of accreditation of educational institutions and scientific institutions; to the degrees of higher education; levels of scientific qualification, etc.; analytical (analysis of the quality of educational activities, formation and publication of a report on the quality of higher education in Ukraine); accreditation (accreditation procedure of a higher education institution through granting him the right to carry out educational activities certified by the relevant document); controlling (comprehensive control over the quality of higher education); communicative (establishing a dialogue with the public, interaction with the Ministry of Education and Science of Ukraine and other subjects of higher education management). It is thoroughly proved that the administrative and legal status of National agency for quality assurance in higher education consists in the fact that the agency is an independent subject of higher education management that performs regulatory, controlling, accreditation, analytical, communicative and other powers in the field of higher education, which make it possible to create and ensure higher quality standards of quality, to implement the educational policy of the state properly, to develop the economy and to educate society as a whole.

**Key words:** administrative legal relations, higher education, state control, education, legal status, education management, quality of education.

Економічний розвиток будь-якої держави прямо залежить від рівня освіти у країні. Піднесення країни неможливе без молодого, перспективного й амбітного населення, яке розвивається через систему навчальних закладів. Освітня політика повинна враховувати, насамперед, інтереси молоді, яка є основним суб'єктом освітнього процесу.

Реформування вищої освіти почалося з Революції Гідності, результатом чого стало створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти концептуально визначений, проте під час формування його складу виникло дуже багато проблем, які навіть дискредитували новостворений орган.

Професійно-освітня діяльність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти лише почалася, тому дослідження адміністративно-правового статусу цього органу є, беззаперечно, актуальним та своєчасним.

Питання статусу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти прямо чи опосередковано досліджували такі вчені, як: М. Горбач, С. Кушнір, І. Литвин, О. Мельничук, О. Музичук, Х. Солнцева. Однак, урахувавши реформування освітньої системи, дана проблематика залишається актуальною.

**Мета статті** – на основі аналізу сучасного правового регулювання вищої освіти визначити та розкрити адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Для розкриття особливостей статусу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти необхідно визначитися з поняттями «статус», «правовий статус» і «адміністративно-правовий статус». Поняття «статус» (від лат. *status*) означає положення, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі [2, с. 104]. Теоретики права правовим статусом особи називають систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою

прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві [9, с. 275].

У теоретичному розумінні відсутній єдиний підхід серед науковців до визначення правового статусу, а наявна багатоманітність поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. Як зазначив О. Музичук, у правничій літературі правовий статус суб'єкта зазвичай визначається через систему закріплених у нормативних актах прав та обов'язків (повноваження), а також його відповідальності [6, с. 316–321].

І. Литвин дійшов висновку, що правовий статус як вид соціального також визначає становище суб'єкта в соціальній системі, однак лише в тій частині, яка регулюється правом. Тож, становище суб'єкта і його роль у такій системі врегульовуються нормами права шляхом визначення прав, обов'язків та інших юридично значущих властивостей і характеристик суб'єкта, що у своїй сукупності встановлюють для останнього юридичні форми, порядок і межі реалізації ним своєї суспільно значущої поведінки. Саме завдяки правовому статусу особа включається в систему тих чи інших правовідносин [4, с. 21].

Правовий статус тісно пов'язаний з інститутом правового регулювання, оскільки через останній відбувається юридичне оформлення першого. Правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин О. Музичук розуміє як систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [6, с. 316–321].

М. Горбач уважає, що адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права як правова категорія – це система однорідних адміністративно-правових норм, які засвідчують факт формально-юридичного існування суб'єкта адміністративного права, а також визначають його правове становище у взаємодії з іншими суб'єктами права, державою та із суспільством загалом [1, с. 41].

Отже, адміністративно-правовий статус – це комплексна сукупність правових елементів, які визначають місце суб'єкта та його правове становище в адміністративно-правових відносинах для виконання цим суб'єктом своїх завдань, функцій і реалізації державною певної політики.

Сучасним освітнім трендом міжнародного масштабу є заснування урядами країн незалежних національних агентств із забезпечення якості вищої освіти. Такого роду «буферні» інституції, які опосередковують ключових стейкхолдерів вищої освіти, покликані сприяти зростанню освітніх стандартів шляхом незалежної й об'єктивної експертизи освітньо-наукового середовища, умов і результатів діяльності вищих навчальних закладів [11]. В Україні створено Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. Законом України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556–VII визначено, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є колегіальним органом, що постійно діє, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [7]. За статутом Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – Національне агентство) є колегіальним органом, що постійно діє, уповноваженим Законом України «Про вищу освіту» на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Національне агентство у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства та цим Статутом. Національне агентство під час реалізації державної політики у сфері забезпечення

якості вищої освіти взаємодіє з Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національною академією наук та національними галузевими академіями наук, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами й організаціями, з науковими установами і закладами вищої освіти закордонних країн, а також із міжнародними організаціями в галузі вищої освіти [8].

Тобто Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має загальний адміністративно-правовий статус як незалежний суб'єкт у публічних відносинах між закладами вищої освіти та державою щодо забезпечення якості вищої освіти та реалізації освітньої політики держави.

Що стосується наукової позиції аналізованого статусу, то основою правового статусу органів управління освітньою діяльністю, як підкреслює Х. Солнцева, є їхнє фактичне становище, необхідне для досягнення цілей і виконання завдань у сфері високоякісної професійної підготовки фахівців. Право лише закріплює це становище, уводить його в легальні, нормативно-правові межі. Реальний стан даних закладів освіти в забезпеченні змісту процесу управління та правовий статус співвідносяться як зміст і форма. На думку Х. Солнцевої, правовий статус органів управління освітньою діяльністю – це комплексна, інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини держави, органів системи освіти й учасників навчально-виховного процесу [10, с. 614].

О. Мельничук вважає, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є спеціально утвореним колегіальним органом, який покликаний реалізовувати державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти. Фактично від цього органу залежатиме ефективність проведення реформ у сфері вищої освіти, тому вкрай важливо, щоб Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти мало незалежний статус, а вимоги щодо професійного рівня та високих моральних якостей його членів були чітко закріплені в Законі України «Про вищу освіту» [5, с. 72].

С. Кушнір переконаний, що контроль у сфері освіти у формі проведення ліцензійної експертизи, підготовки експертного висновку щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності; проведення акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; акредитації незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти на сьогодні включено до компетенції такого суб'єкта, як Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, хоча він не є органом держави, а являє собою представницький громадський орган. І цей статус ставить під сумнів доцільність і обґрунтованість наділення агентства такими владними повноваженнями. Тому вдосконалення правового регулювання державного внутрішнього спеціалізованого контролю за діяльністю навчальних закладів в Україні повинно включати уточнення статусу агентства щодо системи державного контролю у сфері освіти в Україні [3, с. 106].

Отже, враховуючи те, що державний і громадський контроль за вищою освітою є невід'ємним елементом механізму правового регулювання вищою освітою, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти відіграє вирішальну роль, оскільки як незалежний суб'єкт створює та забезпечує стандарти якості вищої освіти, які дозволяють належно реалізовувати освітню політику держави, розвивати економіку та суспільство загалом.

На думку Х. Солнцевої, правовий статус органів управління освітньою діяльністю має широкий і вузький виміри. У широкому розумінні до нього необхідно включити такі елементи: правові норми, що встановлюють даний статус; спеціальну правосуб'єктність; основні права й обов'язки; юридичну відповідальність; гарантії реалізації прав і виконання обов'язків; правові принципи

регулювання даної групи суспільних відносин; правовідносини в цій сфері. У вузькому розумінні категорія «правовий статус органів управління освітньою діяльністю» характеризує обсяг прав і обов'язків, які визначені в нормативно-правових актах [10, с. 614].

Законом України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556–VII визначено, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти: 1) формує вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, розробляє положення про акредитацію освітніх програм і подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки; 2) аналізує якість освітньої діяльності закладів вищої освіти; 3) проводить інституційну акредитацію; 4) формує за поданням закладів вищої освіти (наукових установ) пропозиції, зокрема з метою запровадження міждисциплінарної підготовки, щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти, і подає його центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки; 5) формує єдину базу даних запроваджених закладами вищої освіти спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на кожному рівні вищої освіти; 6) проводить акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; 7) формує критерії оцінки якості освітньої діяльності, зокрема наукових здобутків, закладів вищої освіти України, за якими можуть визначатися рейтинги закладів вищої освіти України; 8) розробляє вимоги до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, розробляє порядок їх присудження спеціалізованими вченими радами закладів вищої освіти (наукових установ) та подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки; 9) розро-

бляє положення про акредитацію спеціалізованих учених рад (спеціалізованих рад із присудження ступеня доктора мистецтва) та подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, акредитує спеціалізовані вчені ради (спеціалізовані ради із присудження ступеня доктора мистецтва) та контролює їхню діяльність; 10) акредитує незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, веде їх реєстр; 11) здійснює інші повноваження, передбачені законом [7].

Отже, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти реалізує різноманітні повноваження, які умовно можна поділити на: 1) регулятивні – формування та закріплення вимог: до системи забезпечення якості вищої освіти; до процесу акредитації навчальних закладів і наукових установ; до ступенів якості вищої освіти; рівнів наукової кваліфікації тощо; 2) аналітичні (аналіз якості освітньої діяльності; формування й оприлюднення доповіді про якість вищої освіти в Україні); 3) акредитаційні (процедура акредитації закладу вищої освіти через надання йому права здійснювати освітню діяльність, що посвідчується відповідним документом); 4) контролюючі (усебічний контроль за якістю вищої освіти); 5) комунікативні (налагодження діалогу із громадськістю, взаємодія з МОН та іншими суб'єктами управління вищою освітою).

Отже, адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти полягає в тому, 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 реалізувати освітню політику держави, розвивати економіку та суспільство загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Горбач М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 202 с.
2. Додонов В. Большой юридический словарь. Москва : Инфра-М, 1998. 547 с.
3. Кушнір С. Щодо статусу національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в Україні. Митна справа. 2015. № 4 (2). С. 103–106.
4. Литвин І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 38 (1). С. 18–21.
5. Мельничук О. Правові засади діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в умовах євроінтеграції. *Публічне право*. 2017. № 1. С. 67–72.
6. Музичук О. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.
7. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № № 37–38.
8. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF>.
9. Скакун О. Теорія держави і права : підручник. Київ : Правова єдність, 2014. 524 с.
10. Солнцева Х. Правовий статус системи управління освітньою діяльністю в Україні. *Форум права*. 2013. № 3. С. 609–614.
11. Хто ти такий, НАЗЯВО? Освітні тренди : інформаційний вебсайт. 2019. URL: <http://www.edu-trends.info/nazjavo/>.