



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

**Міністерство освіти і науки
України**

Міністерство юстиції України

*Щодо доручення Прем'єр-міністра
України від 12.07.2024 № 22542/1/1-24*

Державна регуляторна служба України відповідно до доручення Прем'єр-міністра України Дениса ШМИГАЛЯ від 12.07.2024 № 22542/1/1-24 розглянула звернення Громадської організації «МОЛОДІЖНА ПРАВОЗАХИСНА АГЕНЦІЯ» від 11.07.2024 № 14/2 щодо наказів Міністерства освіти та науки України (далі – МОН) та в межах компетенції повідомляє.

Так, у зверненні йдеться про накази МОН від 24.06.2024 № 910 «Про деякі особливості набуття та поновлення статусу здобувача вищої освіти у 2024 році», зареєстрований в Міністерстві юстиції України (далі – Мін'юст) 24.06.2024 за № 945/42290 (далі – наказ № 910), та від 24.06.2024 № 909 «Про внесення змін до Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2024 році», зареєстрований в Мін'юсті 24.06.2024 за № 946/42291 (далі – накази МОН), а також інші накази МОН, якими внесенні зміни до Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2024 році, затвердженого наказом МОН від 06.03.2024 № 266, що зареєстрований в Мін'юсті 14.03.2024 за № 379/41724 (далі – Порядок).

Порядком відповідно до його пункту 1 розділу I керуються суб'єкти освітньої діяльності усіх форм власності та сфер управління, які здійснюють прийом на навчання для здобуття ступеня бакалавра, магістра та доктора філософії / доктора мистецтва (далі – заклади вищої освіти).

Зазначеними наказами МОН неодноразово у 2024 році змінені умови допуску до вступних випробувань в закладах вищої освіти для здобуття ступеня доктора філософії / доктора мистецтва та тимчасово призупинено до 1 січня 2025 року вступ до аспірантури на денну форму навчання за кошти фізичних та юридичних осіб, а також переведення та поновлення на денну та дуальну



Державна регуляторна служба України

№ 2886/20-24 від 19.07.2024

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D040000008869000025DF0300

Дійсний: з 12.06.2024 11:11:30 по 12.06.2025 11:11:30

форму навчання здобувачів вищої освіти всіх рівнів (крім окремих категорій студентів).

Прийняття наказів МОН спричинило значний суспільний резонанс в освітянському середовищі, про що свідчить надходження до ДРС декількох звернень громадських організацій, зокрема, «ОБ'ЄДНАННЯ СТУДЕНСЬКИХ САМОВРЯДУВАНЬ» від 08.07.2024 № 3/26-2024, «СПІЛКА РЕКТОРІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ» від 05.07.2024 № 101 (далі – звернення).

Автори звернень зазначають про те, що прийнявши накази МОН перевищило свої повноваження та порушило Конституцію України і норми цілого ряду законів України, зокрема:

- «Про вищу освіту», відповідно до статті 4 якого усі особи, що здобувають вищу освіту у закладах вищої освіти, мають рівні права та обов'язки (частина друга статті 4), а право на вищу освіту гарантується громадянам незалежно від віку, громадянства, місця проживання, статі, кольору шкіри, соціального і майнового стану, національності, мови, походження, стану здоров'я, ставлення до релігії, а також інших обставин (абзац п'ятий частини першої статті 4) тощо;

- «Про освіту» в частині перевищення МОН повноважень щодо нормативно-правового забезпечення функціонування системи освіти і науки в умовах воєнного стану (стаття 57¹). Статтею 57¹ встановлені державні гарантії в умовах воєнного стану, відповідно до яких, зокрема, здобувачам освіти та працівникам закладів освіти гарантується організація освітнього процесу в дистанційній формі або в будь-якій іншій формі, **що є найбільш безпечною для його учасників**. Отже, право на освіту забезпечується шляхом створення безпечного освітнього середовища. При цьому центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює нормативно-правове **забезпечення функціонування** системи освіти і науки та видає накази з **питань створення безпечного освітнього середовища**, організації здобуття освіти, освітнього процесу та з інших питань у сфері освіти і науки, **не врегульованих законом** в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану (особливого періоду);

- «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» в частині проявів дискримінації по відношенню до комунальних та приватних закладів вищої освіти, які не мають державного замовлення на навчання в аспірантурі.

У свою чергу, статтею 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи державної влади України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, а також громадяни зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території, однак законами не передбачено запровадження обмежень на реалізацію гарантованого законами права на здобуття освіти.

Зазначені вище дії МОН призведуть до відтоку молодих науковців України до іноземних університетів та наукових установ, значних втрат позабюджетного фінансування закладів вищої освіти України *всіх форм власності* і, як наслідок, до вимушеного звільнення частини науково-педагогічних кадрів цих закладів та погіршення перспектив розвитку вітчизняної університетської науки.

Додатково з позиції міжнародних стандартів прав людини ДРС принагідно зазначає, що накази МОН не узгоджуються з міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною. Основні порушення стосуються права на освіту, недискримінації та пропорційності обмежень в умовах надзвичайного стану.

Так, право на освіту гарантує стаття 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (далі – міжнародний пакт). Призупинення прийому заяв, проведення конкурсного відбору та зарахування на навчання обмежує право на доступ до освіти. Така заборона не є пропорційною, адже торкається всіх вступників, незалежно від їхньої здатності чи необхідності продовження освіти у військових умовах.

Недискримінацію гарантує стаття 2 міжнародного пакту. Водночас винятки для окремих категорій осіб (визначених статтею 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію») можуть призводити до дискримінації інших студентів. Обмеження стосуються лише певних категорій, що порушує принцип рівності та недискримінації, встановлений міжнародними стандартами.

Пропорційність та обґрунтованість заходів гарантує стаття 4 міжнародного пакту. Призупинення процесів переведення та поновлення студентів, за винятком деяких категорій, є непропорційним і недостатньо обґрунтованим. Обмеження не враховують індивідуальні потреби студентів, які можуть мати інші важливі причини для поновлення навчання, крім зазначених у наказі.

Наказами МОН порушені й специфічні права, встановлені статтями 28, 29 Конвенції про права дитини. Призупинення поновлення навчання для осіб, які досягли 25-річного віку, може суперечити правам молодих людей на отримання освіти, особливо якщо вони були змушені перервати навчання через обставини, пов'язані з війною.

Також порушенні норми Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (стаття 10). Винятки для жінок, які мали перерву у навчанні через вагітність та пологи, є важливими, але інші аспекти наказу можуть призводити до непропорційних обмежень для жінок, які не потрапляють під ці винятки.

Отже, положення наказів МОН порушують кілька міжнародних договорів та угод, ратифікованих Україною, в частині обмеження права на освіту, не забезпечують вимог щодо рівності та недискримінації, а також не дотримується принципів пропорційності та обґрунтованості обмежень в умовах воєнного стану.

Крім того, враховуючи практику рішень Європейського суду з прав людини від 20.10.2011 у справі «Рисовський проти України», суд підкреслив особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини як *майнові права*, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога *послідовніший спосіб* (рішення Європейського суду з прав людини у справах «Беєлер проти Італії», «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Megadat.com S.r.l. проти Молдови», «Москаль проти Польщі»).

Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок («Лелас проти Хорватії» від 20.05.2010, «Тошкуче та інші проти Румунії» від 25.11.2008) і сприятимуть юридичній визначеності у правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси («Онер'їлдіз проти Туреччини» та «Беєлер проти Італії»).

Одночасно ДРС звертає увагу на те, що прийняття наказів МОН було здійснено з порушеннями Закону України **«Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»** (далі – Закон). Відповідно до статті 1 Закону накази МОН містять ознаки регуляторного акта, прийняття яких потребувало реалізації процедур, передбачених Законом, зокрема, щодо підготовки аналізу регуляторного впливу до проєктів наказів МОН, оприлюднення цих проєктів для громадського обговорення, їх погодження з ДРС, чого не було зроблено.

Зазначений висновок ДРС сформовано з урахуванням наступного.

Так, у частині сімнадцятій статті 44 та підпункті 22 пункту 2 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про вищу освіту» зазначено, що *умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти*, а також нормативно-правові акти у сфері вищої освіти, видані на виконання цього Закону, *що не стосуються майнових питань, не є регуляторними актами*.

У свою чергу, статтею 57¹ Закону України «Про освіту», якою встановлені державні гарантії в умовах воєнного стану, передбачено, що накази центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки з питань створення безпечного освітнього середовища, організації здобуття освіти, освітнього процесу та з інших питань у сфері освіти і науки, не врегульованих законом в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану (особливого періоду), прийнятих строк особливого періоду, *не є регуляторними актами* та підлягають державній реєстрації лише у разі, якщо стосуються прав, свобод, законних інтересів та обов'язків громадян і юридичних осіб.

Водночас застосування зазначених норм щодо наказів МОН неможливо.

По-перше, накази МОН напряму стосуються майнових питань, оскільки безпосередньо спрямовані на регулювання відносин, в яких права та обов'язки сторін виникають в наслідок вчинення господарських правочинів, які мають

грошову оцінку визначених у них обсягів зобов'язань, а також є джерелом фінансового забезпечення господарської діяльності навчальних закладів, яка підлягає ліцензуванню.

По-друге, посилання у преамбулі наказу № 910 на статтю 57¹ Закону України «Про освіту» є не доречним, оскільки питання, що унормовуються ним, жодним чином не відносяться до питань забезпечення державних гарантій та створення безпечного освітнього середовища в умовах воєнного стану.

Втретє, підпунктом 23 пункту 2 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про вищу освіту» передбачено, що у 2022, 2023, 2024 роках прийом на навчання для здобуття вищої освіти здійснюється в особливому порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, **без дотримання вимог цього Закону**, що, у свою чергу означає, що на розроблення таких актів не поширюється, у тому числі, і дія визначених у ньому норм, за якими ці акти не є регуляторними.

До того ж, необхідно прийняти до уваги, що відповідно до частини третьої статті 66 Закону України «Про правотворчу діяльність», який хоч і не введений в дію, проте є чинним і надає відповіді на правову оцінку у питаннях колізійності правових норм, визначено, що у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили пріоритет у застосуванні мають норми, що містяться в нормативно-правових актах спеціального законодавства України. А саме Закон є тим самим спеціалізованим законодавством, яке надає визначенню такому поняттю як «регуляторний акт», що обумовлює ту обставину, за якої норми інших законів не можуть додатково визначати, що відноситься, а що ні, до цього терміну, оскільки мають зовсім іншу сферу регулювання.

В решті-решт, необхідно враховувати також і те, що відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у **спосіб**, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи викладене, підхід, за яким на реалізацію регуляторних повноважень не поширюється дія Закону, є абсурдним, оскільки інших діючих законів, які регламентують **спосіб** реалізації регуляторної компетенції органами виконавчої влади в Україні, просто не існує, а отже ігнорування вимог Закону автоматично призводить до неконституційного способу реалізації владної компетенції, що не може бути прийнятним в правовій державі.

Підсумовуючи викладене, системні дії МОН, реалізовані через зазначені накази не забезпечують послідовність здійснення регуляторної діяльності, мають негативний економічний вплив на діяльність вітчизняних закладів освіти, ігнорують потреби суспільства, яке є джерелом фінансування цього органу, та спрямовані на руйнацію системи освіти в Україні, у тому числі, через відтік платоспроможних абітурієнтів на навчання за межі країни, що в кінцевому результаті призводить до фінансування громадянами України закордонних закладів освіти.

З огляду на викладене вище, накази МОН суперечать всім принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, визначеним статтею 4 Закону, а саме – доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки.

Відповідно до статті 25 Закону регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений;
- проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом;
- щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин уповноважений орган повідомляє про це орган виконавчої влади, його посадову особу, уповноважену на прийняття або схвалення регуляторного акта, а якщо регуляторний акт підлягає державній реєстрації в органах юстиції – також орган юстиції, до компетенції якого належить здійснення державної реєстрації цього регуляторного акта.

Якщо в ході перевірки на підставі повідомлення уповноваженого органу органом юстиції буде виявлена будь-яка з обставин, визначених у частині першій цієї статті, орган юстиції відмовляє в державній реєстрації регуляторного акта або не пізніше десяти робочих днів з дня одержання цього повідомлення скасовує прийняте рішення про державну реєстрацію цього регуляторного акта.

Враховуючи вищевикладене, ДРС на підставі статті 25 Закону та підпункту 8 пункту 4 Положення про Державну регуляторну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724, повідомляє про виявлення обставин, за яких накази МОН не могли бути прийняті, та одночасно інформує Мін'юст про необхідність розгляду питання щодо скасування державної реєстрації наказів МОН (від 24.06.2024 № № 909, 910).

**Голова Державної регуляторної
служби України**

Олексій КУЧЕР