



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 _____

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику) розглянула проект наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, та надання їм академічної відпустки» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, надіслані Міністерством освіти і науки України листом від 10.01.2020 № 1/12-98.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону про регуляторну політику, та керуючись частиною четвертою статті 21 цього Закону, Державна регуляторна служба України

встановлено:

проект наказу розроблено, як зазначено в аналізі регуляторного впливу доданого до нього (далі - АРВ), з метою затвердження Положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, а також надання їм академічної відпустки (далі – проект Положення), спрямованого на забезпечення приведення нормативно-правових актів Міністерства освіти і науки України у відповідність до законодавства.

Пунктом 16 розділу III та пунктом 25 розділу IV проекту Положення пропонується встановити для здобувачів вищої освіти, які поновлюються на іншу спеціальність або з іноземного закладу вищої освіти (незалежно від спеціальності), а також тих, що переводяться на іншу спеціальність, виконання вимог до вступників (вступних випробувань), визначених відповідною цій освітній програмі конкурсною пропозицією в рік набору на неї або в один із наступних років не пізніше подання особою заяви про поновлення або переведення. Під виконанням вимог до вступників (вступних випробувань) розуміється наявність відповідного набору сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання, мінімального значення кількості балів із вступних випробувань (конкурсного балу), результатів творчих конкурсів та заліків, вступних іспитів, єдиного фахового вступного випробування, єдиного вступного іспиту, проходження співбесіди.

РІШЕННЯ № 70 від 03.02.2020

Фурман Наталія Василівна



Тобто, вищевказаними пунктами передбачається необхідність надання при поновленні або переведенні відповідного набору сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання, мінімального значення кількості балів із вступних випробувань (конкурсного балу), а у випадку відсутності необхідного набору документів – складання вступних випробувань, зокрема, - зовнішнього незалежного оцінювання.

Однак, запропонована норма суперечить статті 45 Закону України «Про вищу освіту».

Відповідно до абзацу другого частини першої статті 45 Закону України «Про вищу освіту», зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти, використовується для прийому до закладів вищої освіти на конкурсній основі.

Однак, здобувачі вищої освіти не беруть участі у конкурсному відборі для прийому на навчання, а тому при їх поновленні чи переведенні не можуть враховуватися такі вимоги, оскільки нормами чинного законодавства не передбачено для здобувачів вищої освіти необхідності проходження конкурсного відбору, до якого допускаються вступники. Здобувачі вищої освіти поновлюються чи переводяться за наявності вільних місць в межах ліцензійного обсягу.

У свою чергу, частиною п'ятою статті 46 Закону України «Про вищу освіту» передбачено, що поновлення та переведення здобувачів вищої освіти здійснюється з урахуванням вимог до вступників на відповідні освітні програми.

Аналізуючи норми чинного законодавства, вбачається, що частиною п'ятою статті 46 Закону України «Про вищу освіту» передбачено враховувати вимоги до рівня освіти особи, яка бажає поновитися/перевестися, проте проектом Положення передбачено враховувати ще й наявність відповідного набору сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання, мінімального значення кількості балів із вступних випробувань (конкурсного балу) тощо.

Так, згідно з пунктом 17 частини першої статті 1 Закону України «Про вищу освіту» освітня (освітньо-професійна, освітньо - наукова чи освітньо - творча) програма - система освітніх компонентів на відповідному рівні вищої освіти в межах спеціальності, що визначає вимоги до рівня освіти осіб, які можуть розпочати навчання за цією програмою, перелік навчальних дисциплін і логічну послідовність їх вивчення, кількість кредитів ЄКТС, необхідних для виконання цієї програми, а також очікувані результати навчання (компетентності), якими повинен оволодіти здобувач відповідного ступеня вищої освіти.

Відповідно до частини 1 статті 9-1 Закону України «Про вищу освіту» освітня програма повинна містити: перелік освітніх компонентів; їх логічну послідовність; вимоги до рівня освіти осіб, які можуть розпочати навчання за цією програмою; кількість кредитів ЄКТС, необхідних для виконання цієї програми, а також очікувані програмні результати навчання (компетентності), якими повинен оволодіти здобувач вищої освіти.

Звертаємо увагу, що у пункті 1 розділу I проекту Положення зазначено, що це Положення регулює питання відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення осіб, які здобувають вищу освіту, та надання їм академічної відпусти.

Проте, пунктом 16 розділу III та пунктом 25 розділу IV проекту Положення запропоновано встановити механізм повторного прийому на навчання до закладів вищої освіти, що виходить за межі правового регулювання даного проекту

Положення. Крім того, у Законі України «Про вищу освіту» відсутнє визначення поняття «повторний прийом на навчання».

У свою чергу, відповідно до частини дев'ятої статті 3 Закону України «Про освіту» право на освіту не може бути обмежене законом. Закон може встановлювати особливі умови доступу до певного рівня освіти, спеціальності (професії).

Таким чином, не може бути обмежене право на освіту будь-яким іншим способом, ніж встановлення особливих умов доступу до певного рівня освіти або спеціальності (професії). Враховуючи те, що здобувачі вищої освіти, які бажають поновитися чи перевестися до іншого закладу вищої освіти вже розпочали навчання на певному рівні освіти, встановлення додаткових обмежень для продовження ними навчання суперечить чинному законодавству.

Більш того, пунктом 19 розділу IV проекту Положення взагалі не передбачено можливості здобувачів вищої освіти переводитися з іноземного закладу вищої освіти до закладу вищої освіти України, на відміну від діючого Положення про порядок переведення, відрахування та поновлення студентів вищих закладів освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти України від 15.07.1996 № 245.

Таке обмеження значно звужує існуючі права здобувачів вищої освіти, що не допускається навіть при прийнятті нових законів (стаття 22 Конституції України).

Згідно з частиною першою статті 53 Закону України «Про освіту» здобувачі освіти мають право на індивідуальну освітню траєкторію, що реалізується, зокрема, через вільний вибір видів, форм і темпу здобуття освіти, закладів освіти і запропонованих ними освітніх програм, навчальних дисциплін та рівня їх складності, методів і засобів навчання.

Законом України «Про вищу освіту» не встановлено заборони переведення до закладу вищої освіти України з іноземного закладу вищої освіти.

Окрему увагу звертаємо на положення міжнародних договорів у сфері вищої освіти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, якими передбачається створення європейського простору вищої освіти та сприяння студентам закладів освіти кожної зі Сторін продовжити свою освіту чи закінчити певний період навчання у вищих закладах освіти на території інших Сторін.

Так, відповідно до Спільної декларації міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» (Болонська декларація, 1999 року, до якої приєдналася Україна відповідно до рішення від 19 травня 2005 року) Сторони домовилися координувати свою політику з метою досягнення таких цілей, які мають першочергове значення для створення європейського простору вищої освіти та поширення європейської системи вищої освіти у світі, зокрема, - «сприяння мобільності через усунення перешкод на шляху ефективного використання права на вільне пересування з безпосередньою метою забезпечення студентам доступу до навчальних можливостей, а також до відповідних послуг».

Конвенцією про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні (Лісабонська конвенція, 11.04.1997, яку ратифіковано Законом від 03.12.1999 № 1273-XIV (1273-14)), передбачено «полегшення громадянам кожної з держав та студентам закладів освіти кожної зі Сторін доступу до освітніх ресурсів інших Сторін, зокрема шляхом сприяння їхнім зусиллям, спрямованим на продовження своєї освіти чи на закінчення певного періоду навчання у вищих закладах освіти на території інших Сторін».

Крім того, Законом України «Про вищу освіту» закріплене право здобувачів вищої освіти на академічну мобільність, яке полягає у можливості учасників освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому закладі вищої освіти (науковій установі) на території України чи поза її межами (пункт 2 частини першої статті 1 Закону України «Про вищу освіту»).

Таким чином, обмеження щодо можливості здобувачів освіти перевестися до закладу вищої освіти України з іноземного закладу вищої освіти, встановлені пунктом 19 розділу IV проекту Положення, суперечать нормам чинного законодавства.

Окрім зазначеного, відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, наказ – це акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо - розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання.

Закон України «Про вищу освіту» не містить норм, що передбачають обов'язок проходження зовнішнього незалежного оцінювання для поновлення та переведення здобувачів вищої освіти. Тобто, проектом наказу передбачається на власний розсуд розширити тлумачення частини п'ятої статті 46 Закону України «Про вищу освіту».

Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про вищу освіту» ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття вищої освіти, крім випадків, встановлених Конституцією та законами України.

Водночас, якщо розробником буде доведено необхідність запровадження такого регулювання, передувати цьому має внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» та Закону України «Про освіту».

Пунктом 14 Розділу III проекту наказу передбачається, що поновлення до складу здобувачів вищої освіти здійснюється в межах ліцензованого обсягу закладу освіти. Перевищення ліцензованого обсягу можливе у виняткових випадках за попереднім дозволом органу ліцензування.

Абзацом четвертим частини першої статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначено, що документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання

не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Вичерпний перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності затверджено Законом України від 19.05.2011 № 3392-VI «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

Пунктом сьомим частини першої статті 1 Закону України від 02.03.2015 № 222 «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222) встановлено, що орган ліцензування – державний орган, уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на здійснення ліцензування господарської діяльності.

Повноваження органів ліцензування визначені статтею 6 Закону № 222.

Таким чином, в пункті 14 Розділу III проекту наказу словосполучення «за попереднім дозволом органу ліцензування» потребує редакційного доопрацювання з метою уникнення ототожнення з документом дозвільного характеру.

Тому, необхідно словосполучення «за попереднім дозволом органу ліцензування» замінити словосполученням «за попередньою згодою Міністерства освіти і науки України».

Крім того, положеннями статті 4 Закону про регуляторну політику визначені принципи державної регуляторної політики, серед яких:

- принцип передбачуваності - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

- принцип прозорість та врахування громадської думки - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Згідно зі статтею 7 Закону про регуляторну політику, регуляторний орган затверджує план діяльності з підготовки ним проектів регуляторних актів на наступний рік не пізніше 15 грудня поточного року.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений вищезазначеним Законом.

Якщо регуляторний орган готує проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Проте, представлений проект наказу не включений до плану діяльності Міністерства освіти і науки України з підготовки проектів регуляторних актів у 2020 році.

Також, редакція наданого на погодження проекту наказу суттєво відрізняється від редакції, яка оприлюднена для громадського обговорення на офіційному сайті Міністерства освіти і науки України.

Задля дотримання принципу прозорості та врахування громадської думки, для громадського обговорення необхідно оприлюднити редакцію проекту наказу, яку направлено на погодження до ДРС.

З огляду на зазначене, проект наказу потребує доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень.

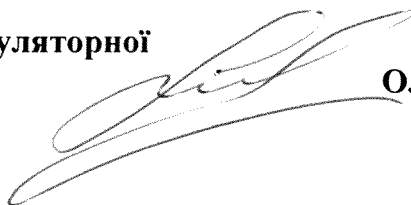
Таким чином, розробку проекту наказу здійснено без урахування вимог Закону про регуляторну політику, а саме без дотримання принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 цього Закону, зокрема принципів передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки, а також не дотриманням вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

Підсумовуючи викладене, керуючись статтею 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, та надання їм академічної відпустки»

**Т. в. о. Голови Державної регуляторної
служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО

