018711

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

МАУП

The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

2, Frometivs`ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

«29» липня 2025 № 138/1

Міністерство освіти і науки України

НАУКОВО-ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК

за результатами аналізу проєкту наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку визнання на рівнях повної загальної середньої освіти результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України»

Науковцями Навчально-наукового інституту права та безпеки імені князя Володимира Великого ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», у межах реалізації пріоритетних напрямів наукових досліджень щодо теоретичних і практичних проблем імплементації законодавства України про освіту та забезпечення системного правотворчого супроводу органів державної влади, здійснено комплексний аналіз проєкту наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку визнання на рівнях повної загальної середньої освіти результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України», оприлюдненого Міністерством освіти і науки України 6 січня 2025 року для громадського обговорення.

Метою цієї науково-правової експертизи є оцінка регуляторного потенціалу запропонованих змін, перевірка їхньої відповідності нормам матеріального права України, принципам системної когерентності та вимогам юридичної визначеності правової системи.

За результатами опрацювання наданих матеріалів та порівняльних таблиць вважаємо за доцільне висловити такі зауваження та пропозиції до тексту проєкту наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку визнання на рівнях повної загальної середньої освіти результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України»:

Нормативно-правові неузгодженості понятійного апарату та процедурна необґрунтованість механізмів атестації знань.

У контексті методології нормотворчої діяльності та загальної теорії права фундаментальним показником правомірності й ефективності відомчого акта є його внутрішня когерентність (узгодженість), чітка визначеність зафіксованих юридичних обов'язків, а також суворе дотримання принципу субсидіарності та відповідності приписам джерел права вищої юридичної сили. Будь-яка дефініція чи імперативна вимога, що впроваджується в Порядок визнання на рівнях повної загальної середньої освіти результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України, має забезпечувати однозначність тлумачення та унеможливлювати виникнення нормативного дуалізму або прогалин у правозастосовній практиці закладів освіти. Комплексний правовий аналіз представленого розробниками тексту проєкту Наказу дозволив виявити наявність суттєвих регуляторних прогалин та техніко-юридичних вад, оскільки за наслідками всебічного вивчення його положень було зафіксовано очевидні ознаки правової неузгодженості.

Зокрема, обґрунтованого правового перегляду потребує пропозиція розробників щодо покладання на здобувачів освіти обов'язку проходити тотальне річне оцінювання та державну підсумкову атестацію з усіх предметів інваріантної частини державного стандарту, що створює надмірне психологічне та організаційне навантаження. Відтак, з нормативної точки зору, впровадження такої моделі гальмуватиме втілення концепції реформи та унеможливить повноцінне виконання приписів акта через відсутність гнучких інструментів диференціації знань.

Потребує уваги той факт, що запропонована для обговорення редакція проєкту передбачає уніфікований підхід до оцінювання, який поширює обов'язкову атестацію на весь перелік загальноосвітніх дисциплін. Таке моделювання правових норм свідчить про певну неузгодженість концептуальних підходів на етапі публічного обговорення.

У контексті аналізу євроінтеграційного законодавства особливого значення набуває положення Преамбули Конституції України, абзац п'ятий якої містить пряму імперативну норму, внесену Законом України № 2680-VIII від 7 лютого 2019 року, що закріплює прагнення, «*піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України*». Цей конституційний імператив покладає на нормотворця прямий обов'язок здійснювати системну, послідовну та якісну гармонізацію національного правового масиву із європейськими гуманітарними стандартами, забезпечуючи при цьому паритетність інтересів та збереження державного суверенітету в регуляторній сфері. З огляду на зазначене, процес прискореної освітньої інтеграції та реінтеграції дітей з тимчасово окупованих територій має відбуватися без руйнування системної логіки вітчизняного законодавства.

З метою усунення зазначених техніко-юридичних неузгодженостей та забезпечення збалансованості нормотворчого підходу, рекомендується

оптимізувати механізм оцінювання шляхом впровадження чіткої предметної диференціації. Доцільно обмежити обсяг обов'язкової атестації виключно українознавчим компонентом, передбачивши для інших загальноосвітніх дисциплін спрощену процедуру визнання результатів навчання за спеціальною відміткою. Вбачається, що таке нормативне рішення дозволить знизити надмірне навантаження на здобувачів освіти, забезпечить правову визначеність правозастосовної практики закладів освіти та повністю відповідатиме конституційному вектору гармонізації національного законодавства з європейськими гуманітарними стандартами.

Процесуальна необґрунтованість механізмів документального підтвердження та обмеження академічної автономії закладу освіти

Суттєві зауваження викликає пропозиція розробників щодо процедури подання освітніх декларацій та обов'язкового надання будь-яких документальних свідчень або матеріалів, що підтверджують навчання на тимчасово окупованій території України. У практичній площині запропонований підхід істотно ускладнить реалізацію задекларованих намірів і розв'язання окреслених урядових завдань, оскільки розроблена редакція проєкту створює прямі ризики опосередкованого визнання або врахування відомостей із документів окупаційних структур, які за чинним законодавством України є абсолютно нікчемними і не мають жодної юридичної сили.

Окремої уваги потребує питання щодо порядку взаємодії учасників освітнього процесу та організації дистанційного навчання, які на сьогодні ґрунтуються на принципах інституційної автономії закладів освіти. Слід також зауважити, що відповідно до положень статті 32 Закону України «Про вищу освіту» та суміжних норм законодавства про загальну середню освіту, автономія закладу передбачає самостійність, незалежність і відповідальність у прийнятті рішень щодо організації освітнього процесу та оцінювання результатів навчання педагогічними радами. Прагнення унормувати жорсткі, виключно технічні параметри верифікації без урахування безпекових чинників на місцях нівелює сутність зазначеного принципу.

Вказаний підхід розробників проєкту прямо дисонує з положеннями Декларації про безпеку шкіл (Safe Schools Declaration) – міжурядового політичного документа, до якого Україна офіційно приєдналася у 2019 році як сота держава-підписант. Зазначена Декларація покладає на державу та її органи чіткі міжнародні зобов'язання щодо забезпечення безперервності та безпеки освітнього процесу в умовах збройного конфлікту.

Положення Декларації та затверджений на її виконання урядовий План заходів імперативно вимагають від нормотворця застосування так званого «конфліктно-чутливого підходу» (conflict-sensitive approach) під

час розробки будь-яких регуляторних актів. Впровадження цього підходу означає, що правила оцінювання та верифікації знань дітей, які постраждали від окупації або війни, мають бути максимально гнучкими, адаптивними та адаптованими до реальних безпекових ризиків, а не створювати додаткові бюрократичні й технічні перешкоди. Крім того, базові європейські гуманітарні стандарти, зокрема Грацька декларація (Graz Declaration), також визнають автономію освітніх інституцій фундаментальною умовою забезпечення якості й адаптивності навчання в мінливих кризових умовах.

Натомість спроба надмірного централізованого регулювання створює умови для нормативного дуалізму, коли внутрішні підзаконні обмеження вступають у пряму колізію з міжнародними гуманітарними зобов'язаннями шкіл, що суперечить засадам гармонізації національного освітнього простору.

Ураховуючи зазначене, спроба уніфікувати відображення цих даних на рівні відомчого акта без чіткого визначення суб'єктної відповідальності за проведення діагностики призведе до викривлення правозастосовної практики. Разом з тим, такий підхід фактично ставить заклади освіти в залежність від чинників, на які вони не мають інституційного важеля впливу, зокрема від операційної динаміки державних інституцій та безпекової ситуації на лінії зіткнення. Отже, за відсутності чітких законодавчо визначених меж та процедурних фільтрів перенесення обов'язків з верифікації документів та оцінювання знань на рівень окремих загальноосвітніх шкіл без централізованої методичної підтримки призведе до послаблення публічного контролю, що суттєво посилює ризики регуляторної непередбачуваності для здобувачів освіти та громадськості.

З огляду на це, логічним кроком для подолання ризиків регуляторної непередбачуваності є нормативне унормування чітких процедурних фільтрів. Рекомендується передбачити механізми адаптивного відтермінування атестації для осіб з ТОТ із обов'язковим встановленням конкретного, деталізованого графіка методичної та інституційної підтримки здобувачів освіти. Це дозволить зберегти належний рівень публічного контролю та забезпечить закладам освіти чіткі операційні межі правозастосування

Висновки та рекомендації

Проєкт наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку визнання на рівнях повної загальної середньої освіти результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України» містить важливі й своєчасні інструменти, спрямовані на адаптацію інфраструктури реінтеграції молоді, спрощення процедур залучення громадян з ТОТ до українського освітнього простору та виконання державних гуманітарних програм, проте низка пропонованих матеріально-правових приписів Порядку сформульована декларативно,

містить внутрішні термінологічні суперечності та створює умови для надмірної дискреції органів управління освітою, що породжує правову невизначеність.

Водночас для практичної імплементації урядових рішень необхідне суттєве доопрацювання тексту проєкту перед його остаточним затвердженням, оскільки збереження наявних правових розбіжностей створює високий ризик виникнення деструктивної конкуренції між потребами національної безпеки та захистом конституційного права громадян на освіту. Так, першочергової корекції потребують приписи щодо виключення будь-яких вимог про надання або врахування інформації з нікчемних документів окупаційних органів, нормативне унормування чітких процедурних фільтрів для безпечного проведення річного оцінювання на базі уповноважених центрів, а також усунення процесуальної необґрунтованості механізмів відтермінування атестації без встановлення конкретного та деталізованого графіка підтримки здобувачів. Навчально-науковий інститут права та безпеки імені князя Володимира Великого ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» підтримує концепцію реформи за умови обов'язкового врахування висловлених зауважень.

Ректор,
доктор юридичних наук, професор **Кирило МУРАВЙОВ**

Заступник директора Навчально-наукового
інституту права та безпеки імені
князя Володимира Великого,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права,
кандидат юридичних наук **Анатолій ТАЛАХ**