

## **ОКРЕМА ДУМКА**

**судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Ухвали Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Євстіфеева Микити Ігоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого підпункту 23 пункту 2 розділу XV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про вищу освіту“**

Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України (далі – Колегія) 10 червня 2025 року Ухвалою № 41-2(II)/2025 (далі – Ухвала) відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Євстіфеева Микити Ігоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого підпункту 23 пункту 2 розділу XV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про вищу освіту“ від 1 липня 2014 року № 1556–VII (далі – Закон).

Підтримуючи Ухвалу, вважаю за доцільне викласти Окрему думку.

### **Предмет оскарження**

Євстіфеев М.І. звернувся до Конституційного Суду України (далі – Суд) із клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) абзац перший підпункту 23 пункту 2 розділу XV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону, яким встановлено, що „у 2022, 2023, 2024, 2025 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“.

Суть і предмет юридичного спору, з яким Євстіфеев М.І. намагався відстояти свій інтерес у судах системи судоустрою України, стосувалися пункту 9 розділу III Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 27 квітня 2022 року № 392 в редакції до внесення змін наказом Міністерства освіти і науки України від 8 липня 2024 року № 968, у частині, згідно з якою прийом на навчання вступників за спеціальностями 081 „Право“

та 293 „Міжнародне право“ за державним або регіональним замовленням для здобуття ступеня магістра за заочною формою здобуття освіти у 2022 році не проводять. За наслідками розгляду в трьох судових інстанціях адміністративної юрисдикції йому відмовлено в задоволенні позовних вимог.

Ураховуючи вимоги Конституції України, зокрема обсяг юрисдикції Суду, в конституційній скарзі предметом оскарження було визначено не припис підзаконного акта, виданого центральним органом виконавчої влади, а припис Закону, яким цей орган виконавчої влади було уповноважено впорядкувати відповідне питання.

Колегія в Ухвалі правильно зазначила, що припис абзацу першого підпункту 23 пункту 2 розділу XV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону **за своїм характером не встановлює прав і обов’язків автора клопотання, зважаючи на предмет його справи, яку розглядали суди системи судоустрою України, а також те, що „наведені суб’єктом права на конституційну скаргу доводи не вказують на те, що між змістом оспорюваного припису Закону і порушенням його людських прав, гарантованих частиною першою статті 24, частинами першою, четвертою статті 53 Конституції України, є причиново-наслідковий зв’язок“.**

Іншими словами, автор клопотання спробував оскаржити припис права, яким безпосередньо йому, його правам, гарантованим Конституцією України, не було завдано шкоди – класичний приклад подання конституційної скарги *actio popularis* (в інтересах правопорядку), – що й стало підставою для відмови у відкритті Колегією конституційного провадження у цій справі.

Проте припис абзацу першого підпункту 23 пункту 2 розділу XV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону справді є таким унікальним, що привертає увагу.

### **Принцип поділу влади й делегування регулювання від законодавця до виконавчої влади**

Отже, припис абзацу першого підпункту 23 пункту 2 розділу XV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону встановлює: що „у 2022, 2023, 2024, 2025 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“.

Одразу впадає в очі те, що, по-перше, законодавець дозволив органу виконавчої влади врегулювати питання „без дотримання“ Закону. По-друге, парламент адресований Міністерству освіти і науки України дозвіл „відступу“ від Закону встановив абсолютно неконкретизовано й довільно. Не зазначивши конкретних вимог, яких Міністерство освіти і науки України під час регулювання може не дотримувати, законодавець у такий спосіб створив простір абсолютної невизначеності для підзаконного нормативного регулювання у сфері вищої освіти.

Тому варто поділитися кількома міркуваннями з цього приводу.

Передусім зауважу, що делегування законодавцем повноваження щодо підзаконного нормативного регулювання певних питань до органів виконавчої влади має конституційне підґрунтя, оскільки Кабінет Міністрів України „здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України“ (пункт 10 статті 116 Основного Закону України).

Однак таке делегування, щоб зберегти конституційне підґрунтя, слід здійснювати не довільно, а з дотриманням принаймні таких умов.

1. Парламент може делегувати виконавчій владі регулювати лише ті питання, які належать до його нормотворчих повноважень, визначених у статтях 85 і 92 Конституції України. Важливо акцентувати, що повноваження „прийняття законів“ (пункт 3 частини першої статті 85 Основного Закону України) не означає можливості для парламенту врегулювати будь-яке питання. Річ у тім, що оцінка конституційності законодавчого акта як продукту реалізації повноважень законодавця щоразу вимагає враховувати основоположні конституційні принципи, передусім – принцип поділу влади в аспекті механізму „стримувань і противаг“.

Зауважу, у своєму рішенні від 20 жовтня 2004 року (Pl.ÚS 52/03 ze dne 20.10.2004) Конституційний Суд Чеської Республіки зазначив:

„Однією з ключових сфер, в якій відображається принцип розподілу влади, є сфера розподілу нормативних повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади. У той час як законодавча влада наділена загальними повноваженнями створювати правові норми, виконавча влада обмежена Конституцією у сфері правотворчості лише створенням похідних, вторинних правових норм, якщо вона прямо уповноважена на це законодавчою владою, і саме законодавець визначає рамки виконавчої влади та змістовні межі правотворчості“.

Отже, законодавець в Україні не може делегувати на підзаконний рівень нормативне регулювання з питань, які Конституція України однозначно „зарезервувала“ для інших органів державної влади. Наприклад, Конституція України прямо встановлює, що правосуддя в Україні здійснюють лише суди; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами, не допускаються (частини перша, друга статті 124).

2. Делегування має бути здійснене лише законом України, при цьому воно має бути очевидним (*expressis verbis*), тобто у змісті припису закону, а не „за умовчанням“.

3. З механізму делегування має впливати розуміння того законодавчого контенту, якому делеговане підзаконне регулювання має безумовно відповідати. Зазначене впливає з кількох аргументів.

По-перше, зрозуміло, що конституційна доктрина значущих питань (*Major questions doctrine*) передбачає, що „питання великого політичного чи економічного значення“ мають залишатися за парламентом, який обраний народом. В Україні йдеться про повагу до конституційних принципів демократії, народного суверенітету, зрештою – поділу влади (статті 1, 5, 6 Основного Закону України).

По-друге, реалізація статті 92 Конституції України, якою встановлено питання, що можуть бути врегульовані „виключно законом України“, вимагає розуміння того, що перелічені в її змісті питання потребують регулювання рівня закону України (й обов’язкової наявності відповідного законодавчого контенту),

яке обов'язково має бути дотримано під час підзаконного нормативного регулювання. Зрозуміло, що навіть сам конституційний текст статті 92 Конституції України своїми категоріями „режим“, „основи“, „засади“ та іншими відкритими формулюваннями спричиняє потребу й підзаконного нормативного регулювання з цих питань. Однак таке підзаконне нормативне регулювання обов'язково має узгоджуватися зі змістом відповідного законодавчого регулювання.

4. Законодавець, керуючись раціональним дискурсом та поважаючи Конституцію України, не може надати „дозвіл“ органу виконавчої влади відступити від вимог закону. Чому не може? Тому що, по-перше, саме Конституція України має найвищу юридичну силу, „закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй“ (частина друга статті 8), що створює простір верховенства права. По-друге, як відомо, „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“ (частина друга статті 19 Основного Закону України). Звісно, це стосується діяльності органу державної влади також і щодо нормативного регулювання. По-третє, ще конкретніше – з частини другої статті 120 Конституції України, якою встановлено, що „організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України“, **навіть чи можна зробити висновок, що парламент може дозволити одному з міністерств урегулювати одне з питань без дотримання вимог закону.**

Однак у оспорюваному приписі Закону саме це і сталося.

Суддя  
Конституційного Суду України



**Василь ЛЕМАК**