



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

---

### Р І Ш Е Н Н Я

До протоколу № 27  
від 13 квітня 2020 року

**Про проект Закону України  
“Про внесення змін до Закону України “Про державну службу”  
щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних закладах  
вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу”  
(реєстр. № 2556 від 06.12.2019)**

---

Головним комітетом з підготовки цього законопроекту є Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Метою розробки законопроекту є приваблення на державну службу талановитої молоді для прискорення процесу впровадження реформ.

Для досягнення зазначеної мети законопроектом пропонується, зокрема: запровадити стипендії для навчання за кордоном за рахунок коштів державного бюджету особам, які зараховані на магістерські програми у провідні іноземні заклади вищої освіти, які увійшли до списку 100 кращих університетів світу, на строк до двох років;

встановити, що Кабінет Міністрів України з огляду на пріоритетні для України напрямки реформ та об'єктивні потреби державної служби визначатиме перелік спеціальностей, які підтримуються в рамках стипендіальної програми, та кількість таких стипендій;

відбирати претендентів на стипендії на конкурсній основі відповідно до Порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України;

укласти з претендентами договір про надання стипендії, де чітко зафіксовано перелік зобов'язань стипендіата, та договір застави майна, який підтверджує повернення державі, яка надала кошти на навчання стипендіата, витрат у випадку невиконання стипендіатом умов договору про надання стипендії;

повернення студентів після навчання в Україну та вступ на державну службу або необхідність компенсації державі вартості навчання.



*Головне науково-експертне управління*, підтримуючи ідею перейняття майбутніми державними службовцями найкращих світових практик державного управління та залучення до роботи в державному апараті фахівців з якісною закордонною освітою, висловило до законопроекту низку зауважень і пропонує повернути його суб'єктам законодавчої ініціативи на доопрацювання.

1. Зокрема, у проекті пропонується доповнити Закон новою ст. 48<sup>2</sup> "Стипендія для навчання за кордоном за кошти державного бюджету". У ч. 1 цієї статті передбачається, що така стипендія надається на конкурсній основі громадянам України, які поступили на магістерські програми в провідні заклади вищої освіти, що увійшли до списку 100 кращих університетів світу у відповідності до щорічних рейтингів QS World University Rankings, та навчатимуться в таких закладах освіти за напрямками, що відповідають переліку пріоритетних реформ, визначених Кабінетом Міністрів України. Запропоновані новели мають достатньо дискусійний характер, про що свідчать наступні аргументи.

По-перше, у фахівців Головного науково-експертного управління виникають сумніви щодо кола суб'єктів, на яких розповсюджуватиметься сфера дії цього Закону (у разі його схвалення). Адже із зазначеного вище випливає, що держава надаватиме фінансову підтримку не тим громадянам України, які наразі навчаються у закладах вищої освіти України за магістерськими програмами (за напрямками, наприклад, "Державне управління" чи "Публічне адміністрування"), є мотивованими і володіють достатньо високим рівнем теоретичних знань та практичних навичок, проте не мають достатніх матеріальних ресурсів для навчання за кордоном, а тим особам, які вже змогли поступити у зарубіжні заклади вищої освіти, і не є очевидним, що наміри таких осіб на майбутнє пов'язані з роботою в Україні.

По-друге, варто зважити на питання раціональності запропонованого механізму. Так, згідно з положеннями законопроекту Порядок проведення конкурсу для призначення стипендій для навчання за кордоном, Типовий договір про надання стипендій із визначенням прав та обов'язків стипендіата, держави, інших істотних умов, та Типовий договір застави затверджуватимуться Кабінетом Міністрів України (ч. ч. 4, 10 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону). Крім того, Урядом також визначатиметься кількість стипендій, які призначаються та виплачуються у поточному році.

Водночас проектом пропонується створення нових органів (Координаційного органу та Конкурсної комісії) або розширення функцій існуючих, що, як видається, вимагатиме додаткових видатків з державного бюджету.

Система органів виконавчої влади, окрім того, що вона виступатиме стороною у договірних взаємовідносинах з особами, які отримуватимуть стипендію, наділяється також комплексом організаційно-управлінських повноважень, правила здійснення яких вона визначатиме самостійно (що є досить сумнівним). Разом з тим, існує низка питань, які не відображаються у законопроекті, але які не можна врегулювати на підзаконному рівні. Зокрема, йдеться про особливості перебування на державній службі вказаних осіб.



Принаймні, правила їх звільнення, в тому числі за ініціативою роботодавця, мають бути передбачені законом.

По-третє. Немає гарантій, що запропонована стипендіату посада державної служби задовольнятиме його моральні та матеріальні потреби. Так, по завершенню навчання за кордоном стипендіат зобов'язаний три роки пропрацювати на державній службі за контрактом (ч.9 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону), а держава має бути зацікавлена в успішному проходженні державної служби відповідною особою не менше, ніж у її успішному навчанні. Однак, у проекті не передбачені критерії, гарантії, особливості працевлаштування та проходження державної служби такими особами, хоча в них, на наш погляд, є необхідність. Відтак, цілком вірогідними стають ситуації, коли особа після обов'язкового працевлаштування на державну службу буде незадоволена рівнем своєї посади та/або рівнем заробітної плати і, відповідно, не буде зацікавлена у тому, щоб працювати сумлінно та ефективно.

2. Положення проекту не є однозначними стосовно видів та обсягів виплат громадянам за договорами, про які йдеться у новій ст. 48<sup>2</sup> Закону. Адже тут одночасно йдеться про “стипендії”, і про “навчання за кордоном за кошти державного бюджету”, і про “вартість навчання та інші матеріально-технічні видатки держави”.

2.1. Зокрема, у ч. 16 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону передбачається, що “особа, яка після завершення навчання за кордоном за кошти державного бюджету відмовилась від вступу на державну службу, зобов'язана компенсувати вартість навчання та інші матеріально-технічні видатки держави на її навчання із урахуванням інфляції”. Цим формулюванням охоплюється не лише сума стипендії на навчання, але й якісь інші видатки, склад та розмір яких викликає запитання, а тому в цій частині положення проекту потребують доопрацювання. При цьому варто враховувати, що виплата стипендії може припинятися, якщо не виконується умова успішності навчання, *проте ця грошова виплата не може бути поворотною.*

2.2. Фахівці Головного науково-експертного управління звертають увагу на невідповідність між собою приписів ч. 8 та ч. 16 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону. Виходячи з їх аналізу, неможливо дійти однозначного висновку, чи особа має компенсувати вартість навчання та інші витрати лише у тому випадку, коли вона відмовилася від вступу на державну службу відповідно до вимог ч. 16 ст. 48<sup>2</sup>, чи у всіх випадках невиконання зобов'язань, визначених у ч. 9 цієї ж статті. Адже ч. 8 ст. 48<sup>2</sup> передбачає, що одночасно укладаються договір про надання стипендії та договір застави майна, яке є гарантією компенсації вартості навчання та інших матеріально-технічних видатків держави для відправлення особи на навчання за кордон у випадку невиконання нею умов договору про надання стипендії.

3. Вимога про укладення договору “застави майна”, про який йдеться у ч. 8 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону, означає, що насправді можливість одержання від держави стипендій для навчання за кордоном матимуть лише ті особи, які спроможні надати певне майно (причому досить значної вартості) як предмет застави, що для осіб молодого віку скоріше є рідкісним винятком, аніж правилом.



4. Відповідно до ч. 3 ст. 43 Конституції України використання примусової праці забороняється. Водночас, приписи нової ст. 48<sup>2</sup> Закону не передбачають поважних причин, за наявності яких особа, яка пройшла навчання за кордоном за кошти державного бюджету, може не вступити в трудові відносини на державній службі до закінчення трьох років або достроково їх припинити (наприклад, важка хвороба, тяжкі сімейні обставини тощо).

5. Варто звернути увагу, що згідно з ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України “у разі внесення законопроект, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб’єкт права законодавчої ініціативи зобов’язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)”. Аналогічний за змістом припис міститься у ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України.

6. Окрім того, наявні зауваження техніко-юридичного характеру.

6.1. У п. 2 Розділу I проекту пропонується доповнити Закон новою ст. 48<sup>2</sup> “Стипендія для навчання за кордоном за кошти державного бюджету”, що порушує правила законодавчої техніки з точки зору порядку нумерації статей. Адже чинна редакція Закону не містить ст. 48<sup>1</sup>, отже, включення до тексту Закону нової статті з порядковим номером 48<sup>2</sup> не є коректним.

6.2. Проект містить ряд оціночних понять, зміст яких може розумітись неоднозначно, чого варто уникати. Зокрема, мова йде про “експертів в сферах, що відповідають затвердженим Кабінетом Міністрів України пріоритетним напрямкам реформування” (ч. 6 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону). Нечітко сформульована також вимога до стипендіатів “*успішно завершити курс навчання за кордоном*” (ч. 9 нової ст. 48<sup>2</sup> Закону).

6.3. Не є зрозумілим зміст та практичне призначення ч. 15 запропонованої нової ст. 48<sup>2</sup> Закону. Адже в проекті (принаймні в інших його положеннях) не йдеться про направлення для навчання за кордон осіб, які *уже перебувають на державній службі*.

**Міністерство фінансів України** не підтримує зазначений законопроект і звертає увагу на такі його недоліки.

Проект Закону України не узгоджується з положеннями Бюджетного кодексу України. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного року.

За орієнтованими розрахунками Міністерства фінансів України, за умови запровадження 100 стипендій розміром 40 тис. доларів на рік додаткова потреба у бюджетних коштах на рік складатиме близько 100,0 млн. гривень.

**Міністерство освіти і науки України** в межах компетенції, в цілому підтримуючи запропоновану ініціативу, вважає, що положення законопроект потребують доопрацювання.

Передусім це стосується положення щодо визначення джерел фінансування, оскільки відповідне фінансування має здійснюватися не за рахунок програм Міністерства освіти і науки України, а насамперед за рахунок коштів,



передбачених на реалізацію програм, центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Законопроект стосується виключно питання стипендіального забезпечення певної категорії здобувачів вищої освіти. Водночас у запропонованій статті 48<sup>2</sup> вживаються терміни “навчання осіб за кордоном за рахунок коштів державного бюджету” та “компенсація вартості навчання та інших матеріально-технічних видатків держави”. Проте “виплата стипендій за рахунок коштів державного бюджету” (тобто фінансова підтримка здобувача освіти) не тотожна поняттям “навчання за кордоном за рахунок державного бюджету” (що передбачає, зокрема, оплату освітніх послуг закордонного закладу вищої освіти) та “компенсація вартості навчання та інших матеріально-технічних видатків держави”.

Окрім того, законопроектом не визначені випадки “застосування компенсації вартості навчання та інших матеріально-технічних видатків держави”, а також сам термін “матеріально-технічні видатки”.

Пунктом 1 розділу II Прикінцеві положення законопроекту встановлено, що він набирає чинності 1 січня 2020 року. При цьому слід зазначити, що Закон України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” не передбачає коштів на виплату зазначених стипендій.

**Комітет з питань бюджету** звертає увагу, що цей законопроект має вплив на показники державного бюджету, збільшуючи його видатки. У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2020 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2021 року, а після 15 липня 2020 року – не раніше 1 січня 2022 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону).

03 березня 2020 р. відбулось засідання підкомітету з питань вищої освіти, на якому рекомендовано Комітету з питань освіти, науки та інновацій підтримати Рішення підкомітету з питань вищої освіти і рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних закладах вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу (реєстр. № 2556 від 06.12.2019 року), поданий народними депутатами України Шкрум А.І., Клочком А.А., Бабаком С.В., Гуріним Д.О., Корнієнком О.С., Загоруйко А.Л., Бондар Г.В., Лозинським Р.М., Совсун І.Р., повернути суб’єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Заслухавши інформацію ініціаторів проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних закладах вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу” (реєстр. № 2556 від 06.12.2019), голови підкомітету з питань вищої освіти Гришиної Ю.М., беручи до уваги зауваження і пропозиції Головного науково-експертного управління, Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України, провівши широке обговорення цього питання, Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій

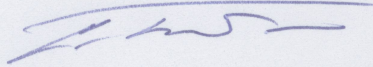
**в и р і ш и в:**



1. Підтримати Рішення підкомітету з питань вищої освіти і рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних закладах вищої освіти у світі та подальшого вступу на державну службу” (реєстр. № 2556 від 06.12.2019), поданий народними депутатами України Шкрум А.І., Клочком А.А., Бабаком С.В., Гуріним Д.О., Корнієнком О.С., Загоруйко А.Л., Бондар Г.В., Лозинським Р.М., Совсун І.Р., повернути суб’єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Направити цей висновок Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, визначеного головним з підготовки цього законопроекту.

Голова Комітету



С.В. Бабак