



**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**  
**КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ**

---

**В И С Н О В О К**

До протоколу № 105  
від 29 серпня 2022 року

**до проекту Закону України**  
**“Про внесення змін до деяких Законів України**  
**щодо забезпечення якості вищої освіти”**  
**(реєстр. № 6531 від 19.01.2022)**

---

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій є головним з опрацювання проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти” (реєстр. № 6531 від 19.01.2022 р.), поданий народним депутатом України Бабаком С.В. та іншими народними депутатами України.

Мета законопроекту - удосконалення механізму забезпечення якості вищої освіти. Основними завданнями акту є уточнення процедур формування складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, встановлення його структури, визначення правового статусу недержавних установ забезпечення якості вищої освіти та порядку проведення інституційної акредитації закладів вищої освіти та постакредитаційного моніторингу.

Законопроектом передбачається внесення змін до законів України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, “Про адміністративні послуги”, “Про вищу освіту”, “Про запобігання корупції”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державну службу” та “Про освіту”.

*Головне науково-експертне управління*, розглянувши поданий проект, висловлює до нього низку зауважень.

1. Аналіз приписів проекту у поєднанні з чинним нормативним регулюванням правового статусу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО) та його членів дають підстави для висновку про їх суперечливість та недостатню обґрунтованість.

Адже, з одного боку, відповідний орган *утворено Кабінетом Міністрів України як постійно діючий колегіальний орган* (ч. 1 ст. 17 Закону України “Про вищу освіту” (далі – Закон) *з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти*. Його діяльність фінансується з коштів державного бюджету: обсяг асигнувань на утримання НАЗЯВО, у тому числі розмір видатків на оплату праці його працівників, щороку встановлюється Верховною Радою України окремим рядком під час затвердження Державного бюджету України (ч. 3 ст. 22 Закону). Тобто, *є обґрунтовані підстави відносити цей орган до центральних органів виконавчої влади*, діяльність якого пов’язана з виконанням функцій держави та спрямовується і координується Урядом.

Разом з тим, з іншого боку, члени НАЗЯВО здійснюють свої повноваження не на постійній основі, оскільки виконують покладені на них функції на підставі укладених з ними *цивільно-правових договорів* (ч. 2 ст. 20 Закону). Крім того, у проекті пропонується внести зміни до ст. 3 Закону України “Про державну службу”, якими передбачити, що на Голову, заступників Голови, інших членів НАЗЯВО, а також на працівників секретаріату НАЗЯВО *не розповсюджується дія цього Закону*. Одночасно проектом передбачається, що на Голову, заступників Голови, інших членів НАЗЯВО поширюється дія Закону України “Про запобігання корупції”, і вони *прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування* (зміни до ст. 3 Закону України “Про запобігання корупції”).

2. Положеннями проекту передбачається наділити парламентський комітет, до предмету відання якого належать питання освіти і науки, правом делегувати одного члена Конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти відповідно до Закону України “Про вищу освіту” (нова ч. 11 ст. 18 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, зміни до ч. 6 ст. 19 Закону).

На думку фахівців ГНЕУ, запропонований підхід до формування персонального складу Конкурсної комісії не узгоджується з Основним Законом України. Компетенція комітетів Верховної Ради України визначена в Конституції України та Законі України «Про комітети Верховної Ради України».

3. Проектом пропонується запровадити *постакредитаційний моніторинг*. На думку фахівців ГНЕУ, запровадження такого напряму діяльності НАЗЯВО потребує визначення підстав проведення постакредитаційного моніторингу, що дозволить зменшити корупційні ризики.

4. Новою редакцією ст. 23 Закону пропонується врегулювати питання функціонування *недержавної організації забезпечення якості вищої освіти* з метою вироблення рекомендацій і надання допомоги закладам вищої освіти в організації системи забезпечення якості вищої освіти та/або інших видів діяльності у сфері забезпечення якості вищої освіти (нова редакція ч. 1 ст. 23 Закону) замість *незалежної установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти*. Разом з тим, аналіз положень проекту не дає відповіді на питання щодо критеріїв порядку створення та функціонування такої організації.

5. На думку фахівців ГНЕУ, виглядає дискусійним скасування можливості надання сертифікату про акредитацію строком на десять років у разі другої та наступних акредитацій, передбачених чинною редакцією ч. 5 ст. 25 Закону. Така

пропозиція видається також дещо нелогічною з огляду на пропозицію проекту запровадити постакредитаційний моніторинг.

6. Запропоновані доповнення до ч.ч. 2-4 ст. 49 Закону щодо обсягів аудиторного (контактного) навантаження очної, заочної, дистанційної форм здобуття вищої освіти дещо надмірно деталізують вимоги способу організації навчання здобувачів вищої освіти (наприклад: «не менше ніж 1/3 годин аудиторного (контактного) навантаження з навчальних дисциплін від запланованих кредитів (ЄКТС). Для освітніх програм зі спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, щодо яких запроваджено додаткове регулювання, очна форма здобуття вищої освіти забезпечується в обсязі не менше ніж 1/2 годин аудиторного (контактного) навантаження з навчальних дисциплін від запланованих кредитів (ЄКТС)» (ч. 2 ст. 49 Закону). На думку ГНЕУ, така пропозиція ставить під сумнів автономію закладів вищої освіти щодо самостійності у визначенні форми навчання та форми організації освітнього процесу, розробці та реалізації освітніх (наукових) програм в межах ліцензованої спеціальності, самостійності розробки та запровадження власної програми освітньої, мистецької, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, передбачених п.п. 1, 2, 9 ч. 2 ст. 32 Закону.

7. На думку фахівців ГНЕУ, деякі положення проекту некоректно у правовому відношенні вміщувати у Законі, оскільки вони за своїм змістом відносяться до предмету регулювання бюджетного законодавства, а саме: абз. 2 оновленого п. 2 ч. 2 ст. 22, згідно з яким «зкладам освіти, науковим установам дозволяється здійснювати оплату таких послуг за рахунок видатків загального фонду бюджету на підготовку фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів»; новий абз. 2 ч. 3 ст. 22, згідно з яким «Національне агентство є головним розпорядником коштів Державного бюджету України, що виділяються на його фінансування».

8. Реалізація пропозицій проекту може призвести до додаткових видатків державного бюджету, зокрема, на залучення до проведення акредитації, у тому числі на оплатній основі на підставі цивільно-правового договору науково-педагогічних, наукових працівників, здобувачів освіти, інших осіб (оновлена ч. 4 ст. 20 Закону), проведення постакредитаційного моніторингу (оновлена ч. 5 ст. 23 Закону). Водночас до проекту не надано належного фінансово-економічного обґрунтування з відповідними розрахунками, як того потребують вимоги ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України.

*Міністерство освіти і науки України*, розглянувши законопроект, вважає, що деякі пропозиції законопроекту є слушними, оскільки є результатом аналізу діяльності НАЗЯВО у період з 2019 по 2021 рік, зокрема це стосується вдосконалення механізму та інструментарію інституційної акредитації; переосмислення та визначення місця та ролі недержавних організацій забезпечення якості вищої освіти; вдосконалення внутрішніх процедур роботи агентства.

Проте, у запропонованій редакції законопроекту, на думку МОН України, існує низка пропозицій, які є суперечливими, необґрунтованими, не мають жодного зв'язку із забезпеченням якості вищої освіти, не спрямовані на подальше удосконалення державної політики у сфері вищої освіти, зокрема:

запровадження додаткової процедури затвердження Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти рішень іноземних акредитаційних

агентств чи агентств забезпечення якості вищої освіти, перелік яких затверджено Кабінетом Міністрів України. Ця норма фактично передбачає монополію НАЗЯВО, що прямо суперечить концепції змін в акредитаційних процедурах, які були запроваджені в 2019 році;

вилучення норми про призначення керівництва НАЗЯВО Кабінетом Міністрів України є суперечливим як з точки зору реалізації повноважень засновника агентства, так і з точки зору відмови від проведення спеціальної перевірки претендентів на керівні посади;

надання НАЗЯВО статусу головного розпорядника коштів Державного бюджету України не може бути предметом регулювання Закону України «Про вищу освіту», оскільки суперечить статті 22 Бюджетного кодексу України, в якій визначено, що головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до пункту 1 частини другої цієї статті та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень;

передача організаційного, матеріально-технічного та документального забезпечення роботи Конкурсної комісії Секретаріату Кабінету Міністрів України видається недоцільною, оскільки Міністерство освіти і науки України є складовою частиною Уряду України;

надмірна деталізація вимог до публічної інформації про ступені вищої освіти, кваліфікації та освітні програми збільшуватиме лише бюрократичні аспекти в діяльності науково-педагогічних працівників і не сприятиме реалізації академічної автономії закладів вищої освіти;

чергове збільшення строків розгляду акредитаційних справ у НАЗЯВО (з трьох до чотирьох місяців після збільшення з двох до трьох місяців у 2019 році) не ґрунтується на жодних об'єктивних обставинах;

відмова від надання десятирічної акредитації при другій та наступних акредитаціях видається нелогічною, особливо на тлі пропонованого законопроектом запровадження постакредитаційного моніторингу;

скорочення строку умовної (відкладеної) акредитації до найближчого 1 липня (теоретично може навіть до 1 дня) не сприятиме системній роботі закладів освіти із забезпечення якості вищої освіти;

навчання за бюджетні кошти на неакредитованій освітній програмі не є підставою для переведення на акредитовану освітню програму. Такою підставою може бути втрата акредитації, але це питання вже врегульовано Законом України «Про вищу освіту» тощо.

Крім цього, законопроектом передбачається утворення у складі НАЗЯВО Апеляційної палати, водночас незрозумілою видається відсутність повноважень такої палати в питаннях присудження наукового ступеня доктора філософії.

Слід зауважити, що запропоноване законопроектом нормування обсягів аудиторного навантаження для різних форм здобуття вищої освіти та спеціальностей є радикальним та недоцільним кроком до скорочення академічної автономії закладів вищої освіти.

Запровадження ж постакредитаційного моніторингу без ретельного відпрацювання його правових підстав, інструментів та наслідків спричинить додаткові корупційні ризики.

Деякі пропозиції в законопроекті спрямовані на правове врегулювання питань, які наразі ефективно врегульовані на рівні підзаконних нормативно – правових актів. Наприклад, оприлюднення дисертацій, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Необхідне корегування змін, пропонованих до статті 24 Закону України “Про вищу освіту”, зокрема ці зміни доцільно викласти в більш розширеній та універсальній редакції.

Водночас статтю 42 Закону України “Про наукову науково-технічну діяльність” пропонується залишити в редакції чинного законодавчого акту.

Міністерство освіти і науки України вважає також, що зміни, запропоновані до абзацу першого частини 6 статті 19 Закону України “Про вищу освіту” стосовно доповнення положеннями щодо представництва від комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання освіти і науки, до складу Конкурсної комісії з відбору членів НАЗЯВО, потребують узгодження з положеннями статті 85 Конституції України та Законом України “Про комітети Верховної Ради України”.

Не відповідає меті цього законопроекту, а саме немає жодного відношення до якості вищої освіти, зміна, запропонована до частини 10 статті 33 Закону України “Про вищу освіту”.

Достатньо велика кількість новацій законопроекту, зокрема щодо запровадження постаакредитаційного моніторингу, забезпечення діяльності у складі НАЗЯВО Апеляційної палати, оплати послуг з акредитації закладами освіти та науковими установами за рахунок видатків загального фонду бюджету тощо, потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету.

З огляду на зазначене Міністерство освіти і науки України в межах компетенції **не підтримує законопроект у запропонованій редакції**, оскільки вважає, що його положення потребують суттєвого доопрацювання.

*Міністерство економіки України* звертає увагу, що проектом Закону пропонується, серед іншого, внесення змін до статті 2 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (далі – Закон про контроль) стосовно визначення, що акредитація освітніх програм, інституційна акредитація закладів вищої освіти, акредитація недержавних організацій забезпечення якості вищої освіти не належать до заходів державного нагляду (контролю).

Фахівці звертають увагу, що акредитація за визначенням не належить до заходів державного нагляду (контролю), а відтак відсутня необхідність зазначених доповнень у статтю 2 Закону про контроль.

Враховуючи викладене, Міністерство економіки України підтримує проект закону за умови його доопрацювання з урахуванням наданих зауважень.

*Комітет Верховної Ради України з питань бюджету* зазначає, що реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів.

Окрім того, положення законопроекту щодо визначення НАЗЯВО головним розпорядником коштів Державного бюджету України суперечать статті 22 Бюджетного кодексу України та не належать до предмета регулювання галузевого законодавства, а саме Закону України “Про вищу освіту”.

**Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України** по суті внесеного законопроекту (реєстр. № 6531) зазначає таке.

Новела, якою пропонується доповнити статтю 18 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” новою частиною 11, відповідно до якої комітет, до предмета відання якого належать питання освіти і науки, делегує одного члена до Конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти відповідно до Закону України “Про вищу освіту”, не узгоджується з положеннями статті 85 Конституції України та Закону України “Про комітети Верховної Ради України”.

**Спілка ректорів закладів вищої освіти України**, проаналізувавши цей законопроект, не заперечує щодо його прийняття.

**Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти** підтримує зазначений законопроект без зауважень.

**Всеукраїнське об'єднання організацій роботодавців в галузі вищої освіти** пропонує не приймати в поданій редакції законопроект, а суттєво доопрацювати його з урахуванням необхідності надання більших прав, свобод, довіри та автономії закладам вищої освіти України.

**Підкомітет з питань вищої освіти Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій**, розглянувши на своєму засіданні 29 серпня 2022 р. зазначений законопроект та враховуючи висновки Головного науково-експертного управління, Міністерства освіти і науки України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, Спілки ректорів закладів вищої освіти, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Всеукраїнського об'єднання організацій роботодавців в галузі вищої освіти, рекомендує його відхилити.

Враховуючи вищезазначене, **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 2 частини першої статті 114 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти” (реєстр. № 6531 від 19.01.2022), поданий народним депутатом України Бабаком С.В. та іншими народними депутатами України, відхилити.

2. Доповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України, голову Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій Бабака С.В.

Голова Комітету



Сергій Бабак