



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

В И С Н О В О К

До протоколу № 110
від 28 листопада 2022 року

**до проекту Закону України
про освіту дорослих
(реєстр. № 7039 від 10.02.2022)**

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України на засіданні 28 листопада 2022 р. (протокол № 110) розглянув проект Закону України про освіту дорослих (реєстр. № 7039 від 10.02.2022 р.), поданий Кабінетом Міністрів України.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його розроблено з метою визначення правових, організаційних та економічних засад для ефективної співпраці заінтересованих сторін з метою реалізації права дорослої особи на безперервне навчання впродовж життя, для задоволення її особистісних потреб з урахуванням пріоритетів суспільного розвитку та запитів економіки, що обумовлено виконанням завдання 1431 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106.

Для досягнення цієї мети ініціаторами законопроекту пропонується визначити завдання державної політики у сфері освіти дорослих, структуру та принципи функціонування системи освіти дорослих, форми організації освітнього процесу в неформальній освіті дорослих, права учасників освітнього процесу, типи надавачів послуг у сфері освіти дорослих та їх особливості, органи управління і їх повноваження, систему забезпечення якості освіти дорослих, економічні відносини у сфері освіти дорослих та засади міжнародного співробітництва. Окремими новелами проекту передбачено запровадження компенсаторної, формаційної та громадянської освіти як складників освіти дорослих.

Законопроектом створюється законодавча основа функціонування центрів освіти дорослих. Встановлюються норми, що надають право місцевим органам влади за потреби створювати центри освіти дорослих, що можуть функціонувати як окремі юридичні особи або як структурні підрозділи закладів освіти, культури тощо. Законодавче закріплення зазначених інституцій, визначення їх прав, можливість створення таких центрів відповідає політиці децентралізації.

Зазначений законопроект включено до переліку законопроектів, які перебувають на розгляді у Верховній Раді України і визначені за участю Кабінету Міністрів України як пріоритетні законопроекти, спрямовані на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЕС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило такі зауваження до законопроекту.

1. Однією з новел проекту є визначення громадянської освіти (абз. 3 ч. 1 ст. 6 проекту) як одного із складників освіти дорослих, про що проектом вносяться відповідні зміни до ст. 18 “Освіта дорослих” рамкового Закону України “Про освіту”. У ст. 8 проекту визначається поняття громадянської освіти, відповідно до якого така освіта є складовою освіти дорослих, а не всіх складників системи освіти. Проте запропонована концепція виглядає недостатньо конструктивною.

Згідно з Концепцією розвитку громадянської освіти в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 710-р) громадянська освіта охоплює “*всі види освіти (формальну, неформальну, інформальну), а також всі складники освіти, всі рівні освіти і всі вікові групи громадян, зокрема освіту дорослих*”.

2. У положеннях абз. 2 ч. 3 ст. 22 проекту пропонується визначити, що “обсяг підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників, які беруть участь в освітньому процесі у сфері освіти дорослих, *протягом п'яти років становить шість кредитів ЄКТС*”. Варто зауважити, що у супровідних документах відсутня аргументація щодо необхідності встановлення зазначеного обсягу підвищення кваліфікації та періоду її здійснення. Крім того, така пропозиція потребує додаткового узгодження зі спеціальними законами України.

3. Потребують уточнення деякі приписи проекту стосовно повноважень органів виконавчої влади у сфері освіти дорослих.

Зокрема, у п. 1 ч. 1 ст. 27 проекту передбачається, що Кабінет Міністрів України “*забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері освіти дорослих*”. Водночас згідно з ч. 1 ст. 28 проекту забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері освіти дорослих покладається також на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Такий підхід, по-перше, є суперечливим і створює невизначеність та конкуренцію повноважень у системі органів виконавчої влади. По-друге, згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” саме *міністерства* забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах. Такий же підхід відображений і в ч. 1 ст. 6 та інших нормах зазначеного Закону.

4. У проекті в межах однієї ст. 32 визначаються повноваження і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, і обласних, Київської та Севастопольської міських,

і районних державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування разом.

По-перше, такий підхід не враховує конституційно-правову природу органів місцевого самоврядування як окремої системи децентралізованих органів публічної влади, які діють на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Передбачене у проекті змішування повноважень органів місцевого самоврядування з повноваженнями органів виконавчої влади є некоректним і викликає заперечення.

По-друге, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 32 проекту вказані органи у межах своїх повноважень “забезпечують виконання регіональних програм у сфері освіти дорослих”. Проте, відповідно до п. 3 ст. 119 Конституції України саме “місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку”. Одночасно відповідно до п. 5 ст. 138 Конституції України до відання Автономної Республіки Крим належить окремо питання “розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля - відповідно до загальнодержавних програм”. Отже, на думку ГНЕУ, зазначене повноваження не може здійснюватись органами місцевого самоврядування. Також, у п. 8 ч. 1 ст. 32 проекту передбачається, що вказані органи “здійснюють повноваження засновника щодо комунальних надавачів освітніх послуг у сфері освіти дорослих, зокрема приймають рішення про їх утворення, реорганізацію чи ліквідацію”. Є очевидним, що ні місцеві державні адміністрації, ні Рада міністрів Автономної Республіки Крим такі повноваження здійснювати не можуть.

З огляду на наведене, приписи проекту стосовно повноважень зазначених органів потребують перегляду та розмежування.

5. У проекті пропонується доповнити ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” новим п. 61, що передбачає віднесення до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад здійснення повноважень засновника щодо надавачів освітніх послуг у сфері освіти дорослих комунальної форми власності, прийняття рішення про їх утворення, реорганізацію чи ліквідацію. Однак, ч. 5 ст. 60 даного Закону вже передбачає, що органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі, виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування та здійснювати цілий ряд інших повноважень щодо об'єктів права комунальної власності.

Одночасно у самому проекті зміст поняття “повноваження засновника” не розкривається. Оскільки “повноваження засновника” є дещо відмінними за змістом та обсягом від передбачених у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження

об'єктами права комунальної власності, виникають питання щодо співвідношення зазначених повноважень та правомочностей між собою.

Крім того, ГНЕУ звертає увагу, що здійснення повноважень засновника щодо надавачів освітніх послуг у проекті пропонується віднести до виключних повноважень сільських, селищних, міських *рад*, тоді як у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” використовується інший механізм, за яким управління комунальною власністю, в тому числі, закладами освіти, здійснюють *виконавчі органи* сільських, селищних, міських *рад в межах, визначених відповідною радою* (п. 31 ч.1 ст. 26, пп.1 п. “а” ч. 1 ст. 29, пп.1 п. “а” ч.1 ст. 32).

З огляду на наведене, ГНЕУ робить висновок, що запропоновані у проекті зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” потребують доопрацювання з урахуванням положень законодавства про місцеве самоврядування.

6. У проекті зустрічаються положення, що адресовані державі (наприклад: держава сприяє, надає підтримку та заохочує неперервний розвиток особистості, зокрема навчання впродовж життя. Формування у дорослих усвідомленої потреби в безперервному навчанні, культури неформального та інформального навчання є стратегічним завданням для досягнення цілей сталого розвитку країни (ч. 2 ст. 3), однак, як зазначає ГНЕУ, подібні формулювання притаманні здебільшого нормам Конституції України, а не законів, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів та інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому.

7. Певні положення проекту носять декларативний зміст і не наповнені конкретним нормативним змістом, що не узгоджується з природою закону як нормативно-правового акту і у разі прийняття матимуть формальний характер.

Так, у висновку зазначається, що аналіз тексту проекту не дає можливості для визначення однозначного юридичного змісту таких приписів, якими до основних завдань громадянської освіти віднесено: “формування громадянської відповідальності за суспільно-політичні процеси”.

8. У ГНЕУ певні зауваження викликає зміст ст. 41 проекту.

8.1. Положення абз. 2 ч. 2 ст. 41 проекту, за яким “фінансування освітньої діяльності з підвищення кваліфікації, обов’язковість якого передбачена законом, може здійснюватися за рахунок державного або місцевого бюджетів чи за рахунок засновника”, не повною мірою узгоджується з принципом правової визначеності, оскільки не розмежовано, в яких випадках здійснюється відповідне фінансування за рахунок державного або місцевого бюджетів, а в яких - за рахунок засновника.

8.2. Некоректним, на думку ГНЕУ, у правовому відношенні є припис ч. 3 ст. 41 проекту, згідно з яким держава здійснює фінансування освіти (навчання) дорослих осіб з особливими освітніми потребами за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджетів, зважаючи на принцип самостійності бюджетної системи України, згідно з яким “Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними” (п. 3 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України).

8.3. Відповідно до абз. 1 ч. 7 ст. 41 проекту передбачено фінансування розроблення та безстрокове розміщення у вільному доступі освітніх програм, навчальних курсів. При цьому згідно з другим реченням цього ж абзацу “використання цих курсів надавачами освітніх послуг у сфері освіти дорослих для

реалізації власних освітніх програм є *частковим фінансуванням здобуття освіти дорослих за публічні кошти*". Вказана норма стосується не питань фінансування, а питань способів отримання освітніх послуг, що не є предметом регулювання цієї статті.

9. Назва ст. 42 проекту "Фінансово-господарська діяльність надавачів послуг у сфері освіти дорослих" не відповідає її змісту, оскільки у статті визначаються джерела фінансування надавачів послуг у відповідній сфері.

10. Реалізація пропозицій проекту може призвести до збільшення бюджетних витрат. При цьому належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також пропозицій до законодавчих актів України щодо скорочення витрат та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості до проекту не надано, що не відповідає вимогам ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України, ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та Міністерство фінансів України визначили, що реалізація положень законопроекту *матиме вплив на показники бюджетів і, починаючи з 2023 року, призведе до збільшення видатків державного та місцевих бюджетів.*

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу зазначає, що проект *не суперечить зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію та праву Європейського Союзу.*

Комітет Верховної Ради України з питань молоді і спорту *пропонує рекомендувати Верховній Раді України прийняти цей законопроект за основу з урахуванням висловлених пропозицій.*

Також до Комітету надійшли експертні висновки від центральних органів виконавчої влади.

Міністерство освіти і науки України у своєму висновку від 24.03.2022 року повідомляє, що *підтримує зазначений законопроект.*

Міністерство соціальної політики України *не має зауважень і пропозицій до законопроекту.*

Національна академія педагогічних наук України надає такі зауваження і пропозиції до законопроекту.

1. Некоректно визначені складові системи освіти дорослих (стаття 5), яка включає надавачів освітніх послуг та учасників освітнього процесу, адже надавачі є учасниками (суб'єктами) освітнього процесу.

2. Вимагає доопрацювання ст. 6 щодо складників системи освіти дорослих. Зокрема, незрозумілим є співвідношення між додатковою, особистісно орієнтованою освітою (перший складник освіти дорослих) та неформальною освітою. Некоректною з точки зору українського мовотворення є назва одного із складників освіти дорослих – "формаційна освіта".

3. Не визначена сутність післядипломної освіти у пункті 7 статті 9 (професійне вдосконалення професійної підготовки, але якщо особа до цього не отримала диплом).

4. Щодо освітніх програм з неформальної освіти, варто зазначити, що професійні стандарти та кваліфікаційні характеристики стосуються програм, спрямованих на професійний розвиток, але ж неформальна освіта переважно

спрямована на особистісний розвиток та задоволення потреб, які не вимагають стандартів тощо.

5. Нечітко прописано у пункті 6 статті 4 положення щодо права на відпустку.

6. У проекті не визначено, хто саме має право здійснювати підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників у сфері освіти дорослих і за якими програмами.

7. Доопрацювання вимагає стаття 22, зокрема уточнення “та інші працівники в системі освіти дорослих”. Поза увагою розробників залишилося питання підготовки педагогічного персоналу для системи освіти дорослих, хоча у класифікатор професій включено професію “андрагог”.

Національний інститут стратегічних досліджень *пропонує доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням соціальних і економічних наслідків російсько-української війни, розглянувши можливість створення альтернативних джерел фінансування освіти дорослих.*

Київська міська профспілка працівників охорони здоров'я *не підтримує зазначений законопроект і звертає увагу на те, що відбір на конкурсній основі несистемних надавачів освітніх послуг у різних сферах економіки та державного управління, в яких вже існують стабільно працюючі освітні заклади, містить загрозу руйнації вже наявної та діючої системи післядипломної освіти, що є неприпустимо в умовах воєнного стану та злочинної російської агресії проти України.*

Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок у своєму висновку від 02.04.2022 зазначає, що *в цілому підтримує прийняття законопроекту.*

Профспілка працівників освіти і науки України *у цілому підтримує прийняття цього акту.* Водночас з огляду на те, що прожитковий мінімум, встановлений державою, не включає в себе кошти на отримання освіти, в пункті 1 статті 41 редакції проекту мають бути вилучені слова “та інших джерел, не заборонених законодавством”. Окрім того, не може бути підтриманий пункт 5 статті 41 редакції проекту щодо надання субсидій, кредитів та встановлення інших програм, які передбачають оплату за освіту коштами фізичних осіб.

Таке формулювання зазначених положень проекту не відповідає положенню статті 4 Закону України “Про фахову передвищу освіту”, згідно з якою громадяни України мають право безоплатно здобувати фахову передвищу освіту, а також на фінансову підтримку за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів у закладах фахової передвищої освіти усіх форм власності та сфер управління.

На засіданні підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій 21 листопада 2022 року було розглянуто зазначений законопроект і рекомендовано прийняти його за основу.

При обговоренні проекту Закону України “Про освіту дорослих” народні депутати України - члени Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій пропонують доповнити розділ XI “Прикінцеві та перехідні положення” законопроекту, передбачивши внесення змін до інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні:

1) до Кодексу законів про працю України (Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971 – 1971 р., Додаток до № 50) щодо створення необхідних умов для поєднання роботи з навчанням працівникам, які здобувають освіту в закладах освіти та/або у провайдерів освіти дорослих за вечірньою, заочною, дуальною формами здобуття освіти, а також шляхом навчання на робочому місці (на виробництві);

2) до Закону України “Про державну службу” (Відомості Верховної Ради України, 2016, № 4, ст. 43) щодо створення умов та механізмів здобуття освіти дорослих державними службовцями, їх безперервного професійного розвитку;

3) до Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” (Відомості Верховної Ради України, 1993, № 4, ст.19) щодо підготовки в інтернатурі та безперервного професійного розвитку медичних та фармацевтичних працівників;

4) до Закону України “Про зайнятість населення” (Відомості Верховної Ради України, 2013, № 24, ст. 243) щодо професійного навчання безробітних;

5) визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про професійний розвиток працівників” (Відомості Верховної Ради України, 2012, № 39, ст. 462).

Заслухавши інформацію ініціаторів законопроекту, голови підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу Грищука Р.П., представників Міністерства освіти і науки України, **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України:

1.1. проект Закону України про освіту дорослих (реєстр. № 7039 від 10.02.2022), поданий Кабінетом Міністрів України, відповідно до пункту 1 частини першої статті 114 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” прийняти за основу;

1.2. доручити Комітету з питань освіти, науки та інновацій доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням пропозицій і поправок суб’єктів права законодавчої ініціативи, а також з урахуванням пропозицій, висловлених у висновку Комітету з питань освіти, науки та інновацій від 28 листопада 2022 року відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

2. Співдоповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України, голову підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій Грищука Р.П.

Голова Комітету



Сергій БАБАК