

ВИСНОВОК

До протоколу № 172
від 07 квітня 2025 року

до проекту Закону України
«Про Національну систему кваліфікацій»
(реєстр. № 12305 від 11.12.2024)

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України Р. Стефанчука на своєму засіданні 02 квітня 2025 року (протокол № 171) розглянув проект Закону України «Про Національну систему кваліфікацій» (реєстр. № 12305 від 11.12.2024), поданий Кабінетом Міністрів України, і рекомендував Верховній Раді України прийняти його за основу.

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій визначений головним з опрацювання цього законопроекту.

У пояснювальній записці визначено, що законопроект розроблено з метою упорядкування Національної системи кваліфікацій (далі – НСК) та її законодавчого забезпечення, визначення механізмів взаємодії зацікавлених сторін в межах Національної системи кваліфікацій, унормування питань присвоєння, підтвердження та визнання професійних кваліфікацій, створення умов для максимального залучення бізнесу до процесу підготовки фахівців у закладах освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності.

Завданням законопроекту є законодавче врегулювання функціонування НСК, встановлення прозорих правил взаємодії всіх заінтересованих сторін щодо визнання результатів навчання та інших механізмів взаємозв'язку освіти і професійної підготовки з потребами ринку праці, розвитку економіки, суспільства і громадян; інституційного забезпечення процесів, пов'язаних із визнанням результатів навчання, розробленням механізмів забезпечення якості та присвоєння кваліфікацій.

Основні положення законопроекту:

- визначення мети, завдань, структури та принципів Національної системи кваліфікацій;
- регулювання розроблення рамок кваліфікацій, професійних стандартів та Єдиного реєстру кваліфікацій;

- визначення повноважень державних органів управління у сфері кваліфікацій;
- особливий статус, завдання і повноваження Національного агентства кваліфікацій;
- встановлення процедур акредитації кваліфікаційних центрів;
- принципи визнання професійних кваліфікацій, зокрема здобутих шляхом неформальної освіти;
- введення поняття «мікрокваліфікацій» (відповідно до рекомендацій Ради Європи).

Також пропонується внести пов'язані з прийняттям нового закону зміни до Кодексу законів про працю України і законів України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про вищу освіту», «Про освіту» та «Про фахову передвищу освіту».

Проект включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 11.02.2025 р.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ), загалом підтримуючи законопроект, висловлює низку зауважень:

1. *Недотримання вимог законодавчої техніки* в частині дублювання дефініцій термінів законопроекту у змінах до чинних законодавчих актів України або розбіжностей у визначенні одного і того ж самого терміну в різних законах, що може мати наслідком проблеми у застосуванні відповідних положень на практиці.

2. *Щодо відсутності єдиного підходу до місця розташування термінів.*

3. *Стосовно коректності застосування окремих виразів у нормативно-правовому регулюванні*, наприклад, виразу «праці і трудових відносин», у якому більш прийнятним є законодавчо визначене поняття «зайнятість» (у статті 2 проекту). Також ГНЕУ зазначає, що формулюванню «*відкритої та гнучкої взаємодії*» заінтересованих сторін у сферах освіти, праці та зайнятості» бракує юридичної визначеності та однозначності сприйняття.

4. ГНЕУ звертає увагу на *порушення принципу законності діяльності органів публічної влади, закріпленого у ч. 2 ст. 19 Конституції України, а також принципу юридичної визначеності закону* у положенні ч. 2 ст. 9 проекту, згідно з яким «професійні стандарти можуть розроблятися роботодавцями, їх організаціями та об'єднаннями, *органами державної влади*, науковими установами, галузевими радами з розвитку професійних кваліфікацій, професійними асоціаціями, закладами освіти, громадськими об'єднаннями та іншими заінтересованими суб'єктами», а також у положенні ч. 3 ст. 16 проекту, згідно з яким «Національне агентство кваліфікацій може здійснювати моніторинг діяльності кваліфікаційних центрів».

5. ГНЕУ зауважує, що:

окремі положення законопроекту (ст.11, ч.1 ст.16) *нечітко розкривають правовий статус Національного агентства кваліфікацій* та його місця в механізмі держави;

запропоновані у проекті *функції Національного агентства кваліфікацій не відповідають критеріям*, за якими воно може мати форму «агентства»;

не чітко визначений законопроектом правовий статус посадових та службових осіб Національного агентства кваліфікацій;

не визначений суб'єкт, який уповноважується формувати персональний склад Національного агентства кваліфікацій;

спосіб фінансування діяльності Національного агентства кваліфікацій не узгоджується з приписами Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» («фінансування діяльності Національного агентства кваліфікацій здійснюється за рахунок коштів, як державного бюджету, так і надходжень, отриманих за акредитацію кваліфікаційних центрів, а також за рахунок міжнародної технічної допомоги»).

6. Щодо недоцільності приписів у законопроекті стосовно спрямування коштів, які отримуються Національним агентством кваліфікацій, та затвердження актів, пов'язаних з його фінансуванням, оскільки ці питання знаходяться в площині загальних принципів бюджетної системи.

7. ГНЕУ вважає зайвим посилання на Закон України «Про санкції», оскільки ст. 4 Закону України «Про санкції» не виокремлює серед видів санкцій будь-які обмеження щодо «присвоєння, підтвердження професійних кваліфікацій».

9. Висловлюються зауваження щодо побудови структурних елементів законопроекту та терміну набрання ним чинності після прийняття.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету зазначає, що законопроект не матиме впливу на показники бюджетів (реалізацію положень законопроекту належить здійснювати за рахунок та в межах коштів, які щорічно передбачаються у державному бюджеті для забезпечення діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Національного агентства кваліфікацій). У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності згідно із законодавством.

Міністерство освіти і науки України зазначає, що його прийняття сприятиме підвищенню якості освіти, адаптації освітніх програм до нових вимог ринку праці, працевлаштуванню та мобільності працівників, спрощенню визнання професійних кваліфікацій на національному та міжнародному рівнях, а прозорі і відкриті процедури присвоєння і визнання професійних кваліфікацій зменшать ризики дискримінації та нерівності на ринку праці, сприятимуть громадянам у пошуку гідної роботи, що відповідала б їх кваліфікації.

Міністерство фінансів України не має в межах своєї компетенції зауважень до законопроекту та зазначає, що його норми узгоджуються та не суперечать законам, що регулюють бюджетні відносини, а реалізація акта не матиме впливу на показники державного бюджету України.

Міністерство культури та стратегічних комунікацій України в межах компетенції повідомляє про відсутність пропозицій і зауважень до законопроекту.

Міністерство економіки України (далі – Мінекономіки) підтримує законопроект із такими зауваженнями:

1. Оскільки законопроектом не визначено орган виконавчої влади, до повноважень якого будуть віднесені питання забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері професійних кваліфікацій, Мінекономіки запропонувало доповнити перелік повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу (ст. 14 законопроекту) такою нормою:

«забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері професійних кваліфікацій».

2. Мінекономіки вважає недоцільним положення статті 9 законопроекту, яким визначено, що «професійні стандарти, встановлені міжнародними договорами України або розроблені відповідно до міжнародних договорів України чи законів України», зауважуючи, що:

по-перше, міжнародними договорами України не встановлюються професійні стандарти;

по-друге, норми міжнародних договорів України чи законів України мають бути обов'язково враховані під час розроблення професійних стандартів за регульованими професіями (частина перша ст. 1 законопроекту).

3. Законопроект потребує доопрацювання в частині виключення із переліку об'єктів Єдиного реєстру кваліфікацій інформації про професії (види занять), а також виключення із основних завдань і функцій Єдиного реєстру кваліфікацій положень щодо інформування про професії (види занять) (ст. 10 законопроекту).

4. Частина третя статті 20 законопроекту потребує узгодження зі статтею 34 Закону України «Про освіту» в частині здійснення кваліфікаційним центром оцінювання і визнання результатів навчання осіб (зокрема, здобутих шляхом неформальної чи інформальної освіти).

Національна академія наук України повідомляє, що з метою мінімізації можливих ризиків та забезпечення ефективної реалізації законопроекту потребує доопрацювання в частині:

- уточнення термінологічного апарату законопроекту;
- визначення чітких механізмів (органів та процедур) контролю за впровадженням і дотриманням стандартів НСК;
- недостатнього залучення роботодавців до процесу розробки та оцінки кваліфікацій;
- неврахування можливостей швидкого перегляду вимог до кваліфікацій у разі появи нових професій чи змін у стандартах, що ускладнить адаптацію до швидких змін на ринку праці і у технологіях.

Національна академія правових наук України вважає, що законопроект не може бути рекомендований до розгляду Верховною Радою України у пропонованому вигляді, відтак надає зауваження та пропозиції до нього щодо необхідності:

- уточнення термінологічного апарату законопроекту, зокрема термінів «освітня кваліфікація», «оцінювання», «рівень Національної рамки кваліфікацій», «часткова освітня кваліфікація» тощо;

- доповнення завдання НСК з урахуванням європейських вимог (пункт 2 статті 4 законопроекту);

- структурування статті 6 законопроекту наступним чином:

підсистема суб'єктів – суб'єкти НСК і органи управління у сфері кваліфікацій;

підсистема документів – акти законодавства, НРК, галузеві рамки кваліфікацій, стандарти освіти, професійні стандарти;

підсистеми – кваліфікацій через Єдиний реєстр кваліфікацій та інші елементи, визначені законодавством;

- уточнення повноважень центральних органів виконавчої влади у відповідних сферах формування та реалізації державної політики (щодо погодження галузевих рамок кваліфікацій) (пункт 4 статті 8 законопроекту);
- упорядкування за статусом переліку суб'єктів, які можуть розробляти професійні стандарти (пункт 2 статті 9 законопроекту);
- уточнення статті 22 законопроекту в частині визначення суб'єктів громадського нагляду і порядку його здійснення.

Національна академія педагогічних наук України підтримує законопроект для розгляду у першому читанні.

Національне агентство кваліфікацій (далі – НАК) підтримує прийняття законопроекту та визнає його актуальність для подальшого розвитку НСК та гармонізації з європейськими стандартами. Водночас, НАК наголошує щодо необхідності детального опрацювання низки позицій для забезпечення узгодженості законопроекту з реальними потребами ринку праці та ефективного функціонування системи кваліфікацій в Україні.

По-перше, НАК втрачає статус суб'єкта, уповноваженого на подання розроблених ним нормативно-правових актів на затвердження Кабінету Міністрів України в межах своєї компетенції. Така зміна статусу НАК є необґрунтованою, а втрата цього повноваження суперечить чинним нормативно-правовим актам, які довели свою ефективність.

По-друге, запропоновано вилучити із законопроекту термін «регульована професія» та інші положення, пов'язані з цією категорією, з огляду на міжнародну практику, відповідно до якої регулювання професій у країнах ЄС здійснюється через окремий закон про визнання професійних кваліфікацій та регульовані професії, а також через відсутність коректного перекладу Директиви 2005/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 07.09.2005.

По-третє, запропоновано вилучити з законопроекту всі положення про Галузеві рамки кваліфікацій, зокрема статтю 8 «Галузеві рамки кваліфікацій», оскільки відсутні перелік галузей економіки, а також критеріїв для формування Галузевих рамок кваліфікацій. Крім того, чинний Національний класифікатор України ДК 003:2010 «Класифікатор професій» (далі - Класифікатор професій) не визначає належність професійних назв до конкретних галузей економіки та не гармонізований з міжнародним стандартом класифікації професій ІSCO-08, а це, в свою чергу, може призвести до необхідності додаткового підтвердження кваліфікацій при переході працівників з галузі в галузь, що створює додаткове регулювання.

По-четверте, потребує вилучення із законопроекту категорія «мікрокваліфікація» і перенесення її до змісту Закону України «Про освіту», що є міжнародною практикою.

По-п'яте, потрібно вилучити з законопроекту частину шосту статті 24, адже ця норма суперечить вже існуючому вектору розвитку освіти у контексті взаємодії з ринком праці в частині присвоєння професійних кваліфікацій. Варто наголосити, що, наразі, заклади вищої освіти перебувають у процесі переходу до присвоєння кваліфікацій через кваліфікаційні центри відповідно до Закону України «Про освітні траєкторії», а у закладах професійно-технічної освіти передбачається процедура присвоєння професійних кваліфікацій через кваліфікаційні центри, що

передбачено проектом Закону України «Про професійну освіту», який розроблений МОН України та вже пройшов громадське обговорення.

По-шосте, законопроект потребує термінологічного доопрацювання, уточнення деяких категорій.

Адміністрація Державної прикордонної служби України не має зауважень до законопроекту.

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України пропозицій та зауважень до законопроекту не має.

Національна команда експертів із реформування вищої освіти України Програми ЄС Еразмус+ підтримує законопроект для прийняття в першому читанні.

Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні (далі – СПО роботодавців) зазначає, що законопроект містить низку положень, прийняття яких може негативно вплинути на подальший розвиток та функціонування НСК, зокрема:

- щодо Єдиного реєстру кваліфікацій, оскільки вони не узгоджуються із проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення національної системи кваліфікацій відповідно до актуальних потреб ринку праці та інших питань (реєстр. № 9630), прийнятим у першому читанні, та процесом оновлення Класифікатора професій, який започаткований постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2022 року №781 «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань реформування національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій»;

- щодо введення визначення поняття «регульована професія» у проекті Закону, дублювання визначення поняття «регульована професія» у законах України «Про фахову передвищу освіту» та «Про вищу освіту» без врахування положень директив Європейського Союзу та без розуміння чіткого механізму вирішення проблематики з «регульованими професіями», що призводить до колізій та різночитання;

- врахування у законопроекті, що присвоєння професійних кваліфікацій після закінчення навчання у закладах професійної (професійно-технічної) освіти здійснюється виключно через кваліфікаційні центри. У такому випадку має бути передбачено перехідний період тощо.

Також СПО роботодавців надають низку пропозицій та пропонують власні редакції положень, зокрема щодо врегулювання питання «мікрокваліфікацій».

Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського союзу зазначає, що правовідносини, які плануються врегулювати законопроектом, не регулюються правом Європейського Союзу та Угодою про асоціацію з ЄС.

Працівники Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України вважають, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання, оскільки:

- основні положення законопроекту не відповідають положенням Глобальної Конвенції про визнання кваліфікацій вищої освіти ЮНЕСКО 2019 та Глобальної Конвенції про визнання кваліфікацій, які відносяться до вищої освіти, ЮНЕСКО 2021 рр.;

- окремі приписи викликають сумніви щодо конституційності позиції забезпечення прав людини і громадянина на працю;
- окремі приписи та норми мають відношення до сфери трудових відносин та не зафіксовані Кодексом законів про працю;
- законопроект не відповідає регуляторним актам стосовно європейської та національних систем кваліфікацій щодо визнання кваліфікацій та безпроблемної інтеграції людей, які користуються тимчасовим захистом, на ринку праці;
- законопроект не вирішує питання залучення іноземних професіоналів до ринку праці задля повоєнної відбудови України;
- відсутні фінансово-економічні обґрунтування запровадження норм законопроекту, а також розробки та запровадження професійних стандартів з відповідним фінансуванням.

Враховуючи те, що більшість членів Комітету та стейкхолдерів висловили до законопроекту свої зауваження, які стосуються наявності низки недоліків щодо забезпечення узгодженості законопроекту з реальними потребами ринку праці та ефективного функціонування системи кваліфікацій в Україні, Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій на своєму засіданні 07.04.2025 (протокол № 172) повторно, в порядку, встановленому частиною п'ятою статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», розглянув проект Закону України «Про Національну систему кваліфікацій» (реєстр. № 12305 від 11.12.2024), поданий Кабінетом Міністрів України, та **ухвалив:**

1. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій від 02.04.2025 р. (протокол № 171) до проекту Закону України «Про Національну систему кваліфікацій» (реєстр. № 12305 від 11.12.2024) вважати таким, що скасований.

2. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 2 частини першої статті 114 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» проект Закону України «Про Національну систему кваліфікацій» (реєстр. № 12305 від 11.12.2024), поданий Кабінетом Міністрів України, за результатами його розгляду в першому читанні відхилити.

3. Доповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України з цього питання визначити народного депутата України, голову підкомітету з питань професійно-технічної та фахової передвищої освіти О. Коваль.

Голова Комітету



Сергій БАБАК