



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4207-1 від 26.10.2020
Народні депутати України
О. Коваль та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про професійну освіту»

У поданому законопроекті, який є альтернативним до проекту Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» (реєстр. № 4207 від 12.10.2020) пропонується встановити основні правові, організаційні та економічні засади функціонування і розвитку системи професійної освіти в Україні. При цьому, визнаються такими, що втратили чинність закони України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» та «Про фахову передвищу освіту».

Як зазначається у п. 2 пояснювальної записки до законопроекту, метою його прийняття «є створення єдиної системи професійної освіти в Україні для самореалізації людини в умовах ринку праці, забезпечення ринків праці кваліфікованими кадрами, з урахуванням потреб та особливостей регіонів, забезпечення узгодженості правових умов формування та реалізації державної політики у сфері професійної освіти, дерегуляція та уніфікація правовідносин у сфері здобуття професійної освіти».

Розглянувши законопроект у стислий термін, Головне управління вважає за необхідне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. У проекті відсутній єдиний підхід до місця розташування термінів. Так, хоча визначення значної їх частин сконцентровано у ст. 2 «Визначення термінів», деякі терміни визначаються в інших статтях. Наприклад: «професійна освіта» (ст. 3); «спеціалізована професійна освіта» (ст. 4); «диплом», «свідоцтво» (ст. 19); «студенти», «курсанти» (ст. 21); «професійний коледж» (ст. 30); «студентське самоврядування» (ст. 44); «інституційний аудит» (ст. 51); «моніторинг якості професійної освіти» (ст. 52); «атестація педагогічних працівників» (ст. 53) тощо.

2. До недоліків законопроекту слід віднести наявність у ньому низки загальних положень щодо діяльності держави (наприклад: «державна визнає важливість професійної освіти для самореалізації людини ...» (преамбула),

«держава створює умови для здобуття професійної освіти для осіб з особливими освітніми потребами ...» (ч. 2 ст. 6), «держава визнає ці види освіти, результати навчання та створює умови для реалізації права особи на освіту впродовж усього життя» (ч. 5 ст. 12), «держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів професійної освіти» (ч. 1 ст. 36), «держава сприяє міжнародному співробітництву в системі професійної освіти» (ч. 2 ст. 74) тощо). Подібні формулювання притаманні здебільшого нормам Конституції України, а не законам України, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому.

3. У проекті присутні приписи, доцільність та обґрунтованість включення яких є сумнівною у зв'язку з їх урегульованістю чинними нормами законодавства.

3.1. Так, положеннями проекту передбачається, що «іноземці, які перебувають на території України на законних підставах, особи без громадянства, особи, яким надано статус закордонного українця, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право здобувати освіту в закладах професійної освіти України відповідно до законодавства та/або міжнародних договорів України» (ч. 4 ст. 6); «особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту згідно із Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», має рівне з громадянами України право на професійну освіту» (ч. 5 ст. 6). Зазначимо, що відповідно до ст. 26 Конституції України «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». Також зазначені положення за своїм змістом фактично повторюють норми ст.ст. 14, 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та ст. 9 Закону України «Про закордонних українців».

3.2. Аналогічні за змістом зауваження можна віднести й до положень ч. 1 ст. 7 законопроекту, які закріплюють гарантії права на здобуття професійної освіти незалежно від віку, статі, раси, кольору шкіри, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, наявності судимості, місця проживання, мовних або інших ознак, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, фактично повторюють норми ст. 24 Конституції України та ч. 2 ст. 3 Закону України «Про освіту».

4. Враховуючи те, що у п. 2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту передбачається визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», вважаємо за необхідне відмітити, що у положеннях нової редакції Закону України «Про професійну освіту» на відміну від чинної редакції Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» не знайшли свого відображення питання соціального захисту окремих категорій здобувачів професійної освіти. Зокрема, розділом VII чинного Закону встановлено особливості соціальної підтримки під час здобуття такої освіти особами з інвалідністю, дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, постраждалими учасниками Революції Гідності, учасниками бойових дій, особами з інвалідністю внаслідок війни та їхніми дітьми, дітьми, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітьми, зареєстрованими як внутрішньо переміщені особи тощо. Тому з метою недопущення порушення ст. 22 Конституції України відповідні норми мають бути інтегровані також і до положень поданого законопроекту.

5. Викликають застереження запропоновані у проекті положення щодо регулювання трудових відносин педагогічних працівників.

5.1. Так, не можна погодитись із пропозицією проекту встановити, що «прийом на роботу та звільнення з роботи науково-педагогічних працівників закладів професійної освіти, підвищення ними кваліфікації здійснюються у порядку, визначеному цим Законом для педагогічних працівників» (ч. 2 ст. 20). Адже трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами регулює законодавство про працю в цілому (ст. 3 Кодексу законів про працю України). Законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього (ст. 4 цього ж Кодексу).

5.2. У законопроекті (ч. 1 ст. 27) пропонується визначити, що оплата праці педагогічних, науково-педагогічних працівників закладів професійної освіти здійснюється відповідно до Законів України «Про освіту», «Про оплату праці», цього та інших законів України, а мінімальний посадовий оклад педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії закладів професійної освіти становить *не нижче чотирьох прожиткових мінімумів* для працездатних осіб. Проте у ч. 2 ст. 61 «Оплата праці педагогічних і науково-педагогічних працівників» чинного Закону України «Про освіту» встановлено,

що посадовий оклад педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії встановлюється в розмірі *трьох мінімальних* заробітних плат. Разом з тим, ця чинна норма передбачає певний порядок її реалізації. Так, згідно з пп. 1 п. 6 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про освіту» Кабінету Міністрів України доручено «забезпечити до 2023 року поетапну реалізацію положення частини другої статті 61 цього Закону, передбачивши при цьому щорічне збільшення посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії до чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб пропорційно розміру збільшення доходів Державного бюджету України порівняно з попереднім роком, і затвердити відповідні схеми посадових окладів (ставок заробітної плати)».

У цьому зв'язку слід зауважити про неприйнятність встановлення іншого порядку регулювання подібних правовідносин паралельно з чинним, оскільки такі обставини призведуть до руйнування правової визначеності і дерегуляції.

Крім того, на нашу думку, загалом редакція ст. 27 проекту потребує доопрацювання з метою її внутрішньої узгодженості, оскільки вона одночасно передбачає і розмір мінімального посадового окладу і те, що умови оплати праці педагогічних працівників державних, комунальних закладів професійної освіти визначаються Кабінетом Міністрів України, а порядок обчислення заробітної плати педагогічних працівників державних, комунальних закладів професійної освіти – центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

5.3. У прикінцевих та перехідних положеннях проекту (пп.п. 4 та 5 п. 4 розділу XIII) пропонується до 1 липня 2021 року: припинити безстрокові трудові договори з керівниками закладів професійної (професійно-технічної) освіти та одночасно укласти з ними (за їх згодою) трудові договори строком на шість років (з керівниками, які отримують пенсію за віком, – на один рік) без проведення конкурсу. У разі їх незгоди з продовженням трудових відносин на умовах строкового трудового договору – звільнити їх згідно з п. 9 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України; припинити безстрокові трудові договори з педагогічними та науково-педагогічними працівниками закладів професійної (професійно-технічної) освіти, яким виплачується пенсія за віком, з одночасним укладанням з ними трудових договорів строком від одного до трьох років. У разі незгоди з продовженням трудових відносин на умовах строкового трудового договору педагогічні та науково-педагогічні працівники, яким виплачується пенсія за віком, звільняються згідно з п. 9 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України.

Проте переведення на роботу на умовах строкового трудового договору строком від одного до трьох років педагогічних працівників, які досягли

пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, порушує принцип рівності трудових прав громадян та є дискримінаційними, як вже неодноразово зауважувалося Головним управлінням при опрацюванні положень низки інших законопроектів, які вносилися до парламенту останнім часом, щодо реформування системи освіти.

Такі положення також суперечать ст. 4 Конвенції Міжнародної організації праці від 1982 року № 158 «Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця» (ратифіковано Верховною Радою України 04.02.1994), відповідно до якої «трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби)».

6. У п. 4 ч. 1 ст. 20 проекту до учасників освітнього процесу у закладах професійної освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності пропонується віднести *наставників суб'єктів господарювання*, що здійснюють освітню діяльність та (або) надають послуги із здобуття професійної освіти. При цьому, із тексту поданого законопроекту є не зрозумілим правовий статус та місце таких учасників в освітньому процесі, що потребує уточнення.

7. У ст. 22 законопроекту здобувачів професійної освіти передбачається наділити правом на отримання соціальної допомоги у випадках, встановлених законодавством та можливістю безоплатного гарячого харчування відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та інших нормативно-правових актів (п.п. 9 і 11 ч. 2 цієї статті). Не заперечуючи доцільності такого визначення, вважаємо за необхідне відмітити, що право на отримання соціальної допомоги є загальним правом кожної особи, яка потребує державної підтримки, і безпосередньо не стосується сфери професійної освіти. Необхідно також зазначити, що у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» регулюються питання надання лише державної соціальної допомоги у грошовому еквіваленті, і не йдеться про безоплатне гаряче харчування. Тому положення законопроекту щодо посилання на зазначений Закон стосовно безоплатного харчування потребує доопрацювання.

8. У ч. 1 ст. 30 проекту передбачено, що основним типом закладу професійної освіти є *професійний коледж* – заклад професійної освіти або структурний підрозділ закладу вищої освіти, що провадить освітню діяльність та (або) надає освітні послуги, забезпечує здобуття кваліфікацій, визначених ст. 11 цього Закону. Закладений підхід значно зменшує кількість типів професійних (професійно-технічних) закладів освіти у порівнянні з чинною редакцією Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» (ст. 18).

Так, у чинному Законі передбачено функціонування 18 типів закладів професійної (професійно-технічної) освіти (професійно-технічне училище відповідного профілю; професійне училище соціальної реабілітації; вище професійне училище; професійний ліцей; професійний ліцей відповідного профілю; професійно-художнє училище; художнє професійно-технічне училище; вище художнє професійно-технічне училище; училище-агрофірма; вище училище-агрофірма; училище- завод; центр професійної (професійно-технічної) освіти; центр професійної освіти; навчально-виробничий центр; центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів; навчально-курсний комбінат; навчальний центр; інші типи навчальних закладів, що надають професійну (професійно-технічну) освіту або здійснюють професійне (професійно-технічне) навчання).

При цьому, у проекті зазначається, що у системі професійної освіти можуть також діяти інші типи закладів спеціалізованої освіти та заклади освіти із специфічними умовами навчання. Інші суб'єкти господарювання, що здійснюють освітню діяльність та (або) надають послуги із здобуття професійної освіти, користуються правами закладів професійної освіти та несуть обов'язки з особливостями, визначеними цим законом (ч.ч. 3, 4 ст. 30). З відповідних положень недостатньо зрозуміло правовий статус таких суб'єктів господарювання, їх відмінність від закладів освіти, передбачених ч. 2 ст. 30 проекту Закону.

На нашу думку, у проекті доцільно уточнити перелік таких закладів освіти, інших суб'єктів господарювання, що здійснюють освітню діяльність та (або) надають послуги із здобуття професійної освіти, беручи до уваги й інші напрями підготовки молоді. Загалом, оптимізація системи закладів професійної освіти повинна носити надзвичайно виважений характер, адже стосується близько 723¹ закладів освіти, значної кількості педагогічних та інших найманих працівників.

9. У проекті пропонується визначити порядок формування та повноваження наглядової ради закладу професійної освіти комунальної та державної форми власності, яка утворюється за рішенням засновника (засновників) або уповноваженого ним (ними) органу (особи) як *органу управління закладом* (ч. 1 ст. 39).

Така законодавча новела потребує певної функціональної узгодженості як зі ст. 29 базового Закону України «Про освіту», якою визначаються засади створення та діяльності наглядової (підкувальної) ради закладу освіти, так і з ч. 1 ст. 40 законопроекту, яка визначає, що *безпосереднє управління* діяльністю закладу професійної освіти здійснює його керівник (директор, начальник тощо) та ч. 1 ст. 42 проекту, відповідно до ч. 1 якої педагогічна рада є основним постійно діючим колегіальним органом *управління освітнім процесом*.

¹ URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/ptu_u.html

10. Викликає застереження механізм, який закладений у ст. 43 проекту, відповідно до якого відбувається передача в управління закладу професійної освіти у вигляді делегування однієї або декількох функцій керівника (іншого органу управління закладом професійної освіти, крім засновника), інших посадових осіб з метою виконання оптимізації виконання адміністративних, господарських, бухгалтерських або інших функцій. Вбачається загроза в тому, що на практиці відповідний процес передачі в управління закладів професійної освіти може призвести до фактичної ліквідації останніх.

11. У ст.ст. 64-68 проекту пропонується врегулювати питання фінансування професійної освіти. На наш погляд, вказані положення потребують суттєвого доопрацювання, оскільки викладені несистемно, містять дублювання нормативних положень, передбачають, подекуди, надмірну деталізацію, а місцями, навпаки, виглядають суто декларативно та, до того ж, не повною мірою узгоджуються із бюджетним законодавством. Зазначене не дозволяє належним чином визначити як конкретні витрати, які фінансуються за рахунок державного та/або місцевого бюджету, так і конкретний бюджет, з якого здійснюється відповідне фінансування, що, у свою чергу, свідчить про незавершеність пропонованого механізму фінансування.

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 64 проекту «фінансування професійної освіти здійснюється за рахунок коштів ... бюджетів об'єднаних територіальних громад на оплату послуг з надання професійної освіти». З цього приводу зауважимо, що 17.09.2020 Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 907-IX, згідно з яким із тексту Бюджетного кодексу України виключено поняття «бюджети об'єднаних територіальних громад» та запропоновано нове визначення «бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах)». Вказаний Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію з 01.01.2021.

Також зазначимо, що реалізація пропонованих у проекті положень може потребувати додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів. При цьому, до проекту, всупереч вимогам ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, не надано належного фінансово-економічного обґрунтування (з відповідними розрахунками).

12. Статті 70, 71 і 73 проекту покликані врегулювати порядок оренди і концесії закладів професійної освіти, а також державно-приватного партнерства у сфері професійної освіти. Проте особливої специфіки оренди, концесії і державно-приватного партнерства щодо таких закладів не передбачається.

При цьому, у пп.пп. 4 та 6 п. 6 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закони України «Про концесію» і «Про державно-приватне партнерство» пропонується доповнити нормами, згідно з якими дія цих законів не поширюється на концесію і державно-приватне партнерство відповідно у сфері освіти, а має регулюватися спеціальними законами. Зауважимо, що доцільнішим виглядає внесення відповідних доповнень до цих законів, а не розроблення спеціального законодавства. Наприклад, Закон України «Про державно-приватне партнерство» у ст. 4 вже відносить надання освітніх послуг до сфер застосування державно-приватного партнерства.

Щодо внесеної законодавчої пропозиції також зауважимо, що відповідно до ч. 4 ст. 80 Закону України «Про освіту» об'єкти та майно державних і комунальних закладів освіти не підлягають приватизації чи використанню не за освітнім призначенням, крім надання в оренду з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу, з урахуванням визначення органом управління можливості користування державним нерухомим майном відповідно до законодавства.

13. Щодо змін до Закону України «Про публічні закупівлі» (пп. 5 п. 6 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), якими передбачається не поширювати дію цього законодавчого акта на випадки, якщо предметом закупівлі є «хімічна продукція, сільськогосподарська продукція та продукція рослинництва, нафта і дистиляти, які необхідні для вирощування сільськогосподарської продукції закладами освіти», виникає питання щодо того, чи йдеться про здійснення відповідної діяльності безпосередньо закладами освіти з метою навчання, чи, наприклад, навчально-дослідними господарствами, які належать до таких закладів освіти, чи у будь-якому випадку.

14. Законопроект потребує техніко-юридичного корегування. Зокрема, звертаємо увагу на неточну нумерацію структурних елементів законопроекту, в якому пропущені розділи IX-XII.

З точки зору законодавчої техніки, деякі зміни до законів, які передбачені у розділі XIII «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, більш правильно викладати як виключення існуючих норм, доповнення до них або заміни одних слів на інші, а не викладати їх у новій редакції, як це пропонується у законопроекті. Це, зокрема, стосується змін до: ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 43 Закону України «Про освіту»; Закону України «Про повну загальну середню освіту»; ст. 17 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

15. У п.п. 2, 3 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» пропонується визнати такими, що втратили чинність закони України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» та «Про фахову передвищу освіту». При цьому, у пп. 1 п. 4 цього розділу пропонується установити, що до приведення нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом терміни «професійна (професійно-технічна) освіта» та «фахова передвища освіта» та похідні від них терміни прирівнюються до терміну «професійна освіта» та похідних від нього термінів. Відповідна пропозиція не повною мірою узгоджується з вимогами ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої, «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття». Адже у разі прийняття законопроекту у запропонованому вигляді, освітнє законодавство потребуватиме внесення значної кількості змін, зокрема, в частині уніфікації відповідних термінів. Це, насамперед, відноситься до законів України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту» та «Про вищу освіту».

16. Потребує перегляду запропонований строк «два роки з дня набрання чинності Закону», який надається Кабінету Міністрів України для розробки та затвердження нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону, та протягом якого фактично будуть відсутні механізми реалізації його положень у разі його прийняття.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Грицак, Н. Пархоменко, Л. Демчук,
Т. Макійчук, С. Бортнік, І. Бондур



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/212160 від 16.11.2020



263664