



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. № 5450 від 29.04.2021
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України»

У законопроекті пропонується внести зміни до законів України «Про позашкільну освіту» та «Про освіту» з метою удосконалення функціонування системи позашкільної освіти, підвищення якості позашкільної освіти, розширення доступу до позашкільної освіти, розвитку закладів позашкільної освіти усіх форм власності, інших суб'єктів освітньої діяльності в системі позашкільної освіти (п. 1 пояснювальної записки).

Необхідність прийняття акту обумовлено потребою в удосконаленні системи позашкільної освіти та приведення Закону України «Про позашкільну освіту» у відповідність до Закону України «Про освіту» (п. 2 пояснювальної записки).

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ.

За результатами розгляду законопроекту Головне управління вважає за доцільне висловити щодо нього наступні зауваження і пропозиції.

1. Закон України «Про освіту» пропонується доповнити новим терміном «*безпечне освітнє середовище*», що визначається, як «сукупність умов у закладі освіти, що унеможливають заподіяння учасникам освітнього процесу фізичної, майнової та/або моральної шкоди, зокрема внаслідок недотримання вимог санітарних, протипожежних та/або будівельних норм і правил, законодавства щодо кібербезпеки, захисту персональних даних, безпеки харчових продуктів та/або надання *неякісних* послуг з харчування, шляхом фізичного та/або психологічного насильства, експлуатації, дискримінації за будь-якою ознакою, приниження честі, гідності, ділової репутації (булінг (цькування), поширення неправдивих відомостей тощо), пропаганди та/або агітації, у тому числі з *використанням кіберпростору*, а також унеможливають вживання на території закладу освіти алкогольних напоїв, тютюнових виробів, наркотичних засобів, психотропних речовин».

Зауважимо, що наведена дефініція вбачається не зовсім вдалою, оскільки містить у собі недостатньо визначені за змістом вирази, наприклад, «надання

неякісних послуг з харчування». Крім того, є недостатньо конструктивною заборона порушень встановлених умов безпечності освітнього середовища «з використанням кіберпростору», зокрема, щодо технічної можливості того чи іншого суб'єкта освітнього процесу забезпечити її виконання. Разом з тим, відповідно до правової позиції Конституційного Суду України принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх *передбачуваності* (прогнозованості) та стабільності (абз. 6 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017).

Крім того, розміщення цього терміну, як п. 2² ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту» порушить вимоги законодавчої техніки щодо доцільності розміщення термінів в алфавітному порядку.

Також при розгляді зазначеного законопроекту необхідно врахувати, що 13.04.2021 Верховною Радою України був прийнятий у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів формування мережі ліцеїв для запровадження якісної профільної середньої освіти» реєстр. № 4629-1 від 09.02.2021, в якому, окрім іншого, також пропонується надати визначення терміну «*безпечне освітнє середовище*» в аналогічній редакції.

2. У законопроекті присутні й інші положення, які характеризуються недостатньою правовою визначеністю, а, отже, не відповідають конституційному принципу верховенства права (у частині забезпечення правової визначеності, ясності і недвозначності норм, як складових цього принципу).

2.1. Так, ст. 8 Закону України «Про позашкільну освіту» (далі – Закон) пропонується доповнити нормою, згідно з якою до основних завдань позашкільної освіти пропонується віднести «формування у здобувачів позашкільної освіти *української громадянської ідентичності ...*». При цьому, у тексті проекту не розкривається зміст цього поняття.

2.2. Відповідно до ч. 2 ст. 24 Закону «підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів позашкільної освіти здійснюється не рідше одного разу у п'ять років *за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджету, коштів фізичних та/або юридичних осіб, інших власних надходжень закладу освіти та/або його засновника, інших джерел, не заборонених законодавством*». Проте, на відміну від чинної норми, її оновлена редакція не визначає джерела фінансування вказаних заходів в залежності від статусу закладу.

Певною мірою таке ж зауваження стосується і абз. 6 оновленої ч. 3 ст. 26 Закону, за яким «додатковими джерелами фінансування закладів позашкільної освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності в системі позашкільної освіти є: ... відсотки від ... розміщення коштів спеціального фонду на поточних рахунках банків державного сектору». Зокрема, не повною мірою зрозуміло, про який спеціальний фонд йдеться у частині приватних закладів позашкільної освіти. Також звертаємо увагу на те, що Бюджетний кодекс України оперує поняттям «спеціальний фонд кошторису».

2.3. Вживання у законопроекті слова «тощо» (зміни до ч. 4 ст. 12, ч.ч. 1, 3, 9 ст. 16, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 23, ч. 3 ст. 26 Закону та новий п. 2² ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту») також не властиво законодавчому акту, адже не надає йому належної правової визначеності.

3. До недоліків законопроекту слід віднести включення до тексту Закону положень, що адресовані державі (зміни до ч. 1 ст. 24 та ч. 2 ст. 26 Закону). Як неодноразово у своїх висновках зазначало Головне управління, необхідно уникати подібних формулювань у текстах законодавчих актів, адже вони притаманні здебільшого нормам Конституції, а не законів України, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому. Конституція України є актом установчої влади народу, а закон – актом органу законодавчої влади, який є складовою частиною (елементом) державного механізму, під яким у широкому значенні розуміють систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які держава забезпечує здійснення своїх функцій та завдань. Тому відповідні приписи повинні адресуватися не державі, а конкретним органам державної влади, які є відповідальними за їх виконання.

4. Викликають зауваження зміни, запропоновані до абз. 1 ч. 4 ст. 12 Закону, в частині виключення із узагальнюючого абзацу положення, згідно з яким заклади позашкільної освіти можуть бути *спеціалізованими*. При цьому, згадка про спеціалізовані заклади позашкільної освіти залишається, як в чинних нормах Закону (ст. 13, ч. 9 ст. 16), так і в його оновлених положеннях (ч. 1 ст. 11, новий абзац 4 ч. 4 ст. 12, ч. 2 ст. 18). А відповідно до оновленої редакції абз. 5 ч. 1 ст. 1 закладом спеціалізованої позашкільної освіти визначається заклад позашкільної освіти, що надає позашкільну освіту *мистецького, спортивного або наукового спрямування*.

5. В абз. 4 оновленої ч. 1 ст. 12 Закону, за яким «приватні та корпоративні позашкільні заклади можуть мати самостійний баланс, відкривати рахунки (у тому числі в іноземній валюті) у фінансових установах і банках відповідно до законодавства», некоректним є розмежування фінансових установ та банків, оскільки банки є фінансовими установами (див. п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»).

6. Викликає застереження положення нового абз. 5 ч. 1 ст. 12 Закону, відповідно до якого «*порядок ... бухгалтерського обліку в закладі позашкільної освіти визначається керівником відповідно до законодавства*», з огляду, зокрема, на припис ч. 1 ст. 6 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», згідно з якою «державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні здійснюється з метою створення *єдиних правил ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, які є обов'язковими для всіх підприємств та гарантують і захищають інтереси користувачів*». Зауважимо, що, виходячи зі змісту ст. 8 вказаного Закону, до повноважень відповідного закладу, на наш погляд, належать питання *організації бухгалтерського обліку*.

7. Законопроект має вади техніко-юридичного характеру, зокрема, потребує корегування назва проекту, оскільки відповідно до правил законодавчої техніки назва законопроекту, яким вносяться зміни до декількох статей закону або до декількох законів, має бути конкретизована.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Грицак, І. Кругул



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

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

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/171407 від 26.05.2021



520562