



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розглянула проект Закону України «Про освіту дорослих» (далі – проект Закону), а також документи, що подані до нього листом Міністерства освіти і науки України від 09.11.2021 № 1/19363п-21.

За результатами розгляду проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону, ДРС

встановила:

проектом Закону пропонується врегулювати правові, організаційні та економічні засади функціонування і розвитку системи дорослих в Україні; створити ефективні умови для співпраці всіх заінтересованих сторін, з метою реалізації права дорослої особи на безперервне навчання впродовж життя.

На думку розробника прийняття проекту Закону сприятиме створенню ефективної системи освіти дорослих, належних умов для їх професійного навчання, підвищенню кваліфікації працівників упродовж життя, працевлаштуванню за професійними здібностями відповідно до кваліфікаційних вимог роботодавця, запровадженню механізмів з оцінювання результатів неформального, інформального навчання.

Однак розробником під час підготовки проекту Закону не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону, беручи до уваги таке.

Слід зазначити, що проект Закону містить низку внутрішніх неузгодженостей, колізій та бланкетних норм на інші нормативно-правові акти, які при реалізації цього Закону призведуть до неоднозначного тлумачення його норм та термінології.

1. Пунктом 6 частини першої статті 30 проекту Закону передбачається, що центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює ліцензування освітньої діяльності у сфері освіти дорослих, а також заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов.

Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів



АСУД "ДОК ПРОФ 3"

РІШЕННЯ № 607 від 10.12.2021

Кучер Олексій Володимирович

КЕП Кучер Олексій Володимирович

58E2D9E7F900307B040000003BF53000408B8E00

РІШЕННЯ № 607 від 10.12.2021



господарської діяльності» (далі – Закон № 222) регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Статтею 7 Закону № 222 визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають (*абзац третій пункту 3 частини першої статті 3 Закону № 222*).

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 7 Закону № 222 ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як освітня діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти.

Згідно з пунктом 26 частини першої статті 1 Закону України від 05.09.2017 № 2145-VIII «Про освіту» (далі – Закон № 2145) визначено, що до переліку спеціальних законів відносяться закони України: «Про дошкільну освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту».

Пропонуємо доповнити пункт 26 частини першої статті 1 Закону № 2145 Прикінцевих та перехідних положень проекту Закону посиланням на Закон України «Про освіту для дорослих».

Частиною першою статті 39 проекту Закону передбачається, що ліцензуванню підлягає провадження освітньої діяльності у сфері освіти дорослих з: 1) підвищення кваліфікації працівників, обов'язковість якої передбачена законом; 2) підготовки в інтернатурі у сфері охорони здоров'я.

Слід зазначити, що вказане вище не узгоджується зі статтею 10 проекту Закону, якою передбачені норми щодо регулювання післядипломної освіти, зокрема, післядипломна освіта включає: підвищення кваліфікації і стажування; інтернатуру, лікарську резидентуру, у сфері охорони здоров'я; педагогічну інтернатуру; підвищення рівня військової освіти.

Крім того, абзацом другим частини третьої статті 37 проекту Закону передбачається, що зовнішня система забезпечення якості освіти дорослих включає ліцензування надавачів послуг в системі освіти дорослих у випадках, передбачених цим Законом.

Відповідно до запропонованого розробником проекту Закону терміну надавач послуг у сфері освіти дорослих – юридична особа, відокремлений підрозділ юридичної особи, фізична особа-підприємець, фізична особа, яка надає освітні послуги здобувачам освіти дорослих відповідно до цього Закону. Слід зазначити, що ліцензування надавачів послуг в системі освіти дорослих суперечить Закону № 222, оскільки ліцензуванню підлягає господарська діяльність.



З огляду на викладене, абзац другий частини третьої статті 37 проекту Закону потребує виключення.

Разом з тим, зазначаємо, що із змісту норм статті 39 проекту Закону незрозуміло виокремлення видів діяльності у сфері освіти дорослих, які підлягають ліцензуванню.

2. Частиною третьою статті 41 проекту Закону передбачається, що центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи проводять інституційний аудит відповідно до цього Закону, а також позапланові перевірки ліцензіатів (у разі надходження відповідної скарги).

Контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов здійснюють у межах своїх повноважень органи ліцензування, крім Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетикита комунальних послуг, яка здійснює контроль відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», **шляхом проведення планових і позапланових перевірок** відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом *(абзац перший частини третьої статті 19 Закону № 222)*.

Відповідно до положень частини четвертої статті 2 Закону України від 05.04.2007 № 877 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» **контроль за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється органами ліцензування у встановленому Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності».**

У розумінні Закону № 222 орган ліцензування – державний орган, уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на здійснення ліцензування господарської діяльності (пункт 7 частини першої статті 1 Закону № 222).

З огляду на зазначене, центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи не наділені повноваженнями органу ліцензування, тому здійснення повноважень щодо позапланових перевірок ліцензіатів знаходиться поза межами їх повноважень.

Враховуючи вищевикладене, проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції та потребує доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень.

Засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з



урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, АРВ.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним та не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

Так у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики, розробник має чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання; зробити аналіз цієї проблеми та оцінку її важливості, зокрема, зробити короткий аналіз причин, через які вона виникла, та описати масштаб проблеми.

У розділі I АРВ розробником зазначено, що прийняття проекту Закону сприятиме, зокрема, створенню належних умов для професійного навчання, підвищенню кваліфікації працівників упродовж життя, запровадження механізмів з оцінювання результатів неформального, інформального навчання, сприянню працевлаштування за професійними здібностями відповідно до кваліфікаційних вимог роботодавця тощо.

Також розробником вказано, що сучасний ринок праці в Україні характеризується професійно-кваліфікаційним дисбалансом робочої сили, неоднорідністю кон'юнктури, недостатньою кількістю спеціальностей у провідних економічних галузях, збільшенням відсотка безробітних серед економічно активного населення, у тому числі осіб з обмеженими можливостями тощо.

У зв'язку з цим необхідно створити необхідні умови для професійного навчання, підвищення кваліфікації робочої сили упродовж життя.

Водночас у цьому розділі АРВ відсутні будь-які статистичні дані або інші інформаційно-доказові матеріали, які б доводили наявність регламентованих розробником проблем, та дозволяли оцінити їх масштаб і характер впливу в частині надання відповідних послуг надавачами послуг у сфері освіти дорослих.

Враховуючи викладене, наведена в цьому розділі АРВ інформація не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ необхідно чітко визначити цілі державного регулювання, що мають бути безпосередньо пов'язані із розв'язанням проблеми та показники, які заплановано досягти за результатами прийняття регуляторного акта.

Натомість задекларовані розробником цілі сформульовані досить абстрактно, зокрема, у цьому розділі розробником вказано, що цілями державного регулювання є закріплення освіти дорослих, як окремого складника системи освіти; забезпечення солідарного розподілу обов'язків між державою,



роботодавцями та громадянами, закладення інституційних основ співробітництва між державою органами місцевого самоврядування та провайдерами освіти дорослих тощо.

Зауважуємо, що викладені розробником цілі впровадження відповідного регулювання викладені без лаконічно сформованого результату, без використання термінології, яка вказувала б на завершеність процесу (зменшити, збільшити тощо) та без застосування вимірюваних якісних, кількісних та часових показників одночасно, а тому необхідність прийняття проекту Закону не є доведеною.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для його вирішення.

У розділі III АРВ «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник повинен визначити всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обрати для проведення оцінки альтернативних способів досягнення цілей не менше двох альтернатив, стисло описати їх та навести аргументи щодо переваги обраного способу.

Однак розробник обмежився виключно текстовим та формальним описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування обраної Альтернативи 2 «Прийняття проекту регуляторного акта», характеристика якого полягає переважно у тому, що освіта дорослих буде закріплена на законодавчому рівні, у зв'язку з цим покращиться якість освітніх послуг, можливість розширення суб'єктами господарювання своєї діяльності за рахунок задоволення освітніх потреб громадян, держави.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником у таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» встановлено, що витрати на виконання вимог за Альтернативами 1 та 2 відсутні.

Разом з тим нормами пункту 7 статті 30 проекту Закону встановлюється, що центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки забезпечує збір та реєстрацію даних про освіту дорослих у Єдиній державній електронній базі з питань освіти.

Також нормами пункту 2 статті 32 проекту Закону встановлюється, що центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти проводить інституційний аудит інших надавачів у сфері освіти дорослих, засновником яких є держава або орган місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим необхідно здійснити відповідні розрахунки витрат для держави згідно з Додатком 3 до Методики.

Також під час розгляду таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів громадян» розробником зазначено, що «за умови обрання Альтернативи 1, витрати для громадян будуть пов'язані із поганою доступністю різного роду



освітніх послуг для особистого та професійного розвитку». При цьому інформація щодо того, чим саме зумовлена «погана доступність» в АРВ відсутня.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником в таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» щодо кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, вказано, що проект Закону поширюється на 1384 суб'єкта господарювання великого та середнього підприємництва.

При цьому у поданих розробником розрахунках витрат на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва зазначені витрати лише на отримання адміністративних послуг (дозволів, ліцензій, сертифікатів, атестатів, погоджень, висновків, проведення незалежних/обов'язкових експертиз, сертифікації, атестації тощо) та інших послуг (проведення наукових, інших експертиз, страхування тощо).

Водночас у цій таблиці відсутня будь-яка інформація щодо складових частин зазначених адміністративних витрат, що унеможлиблює надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Також нормами статей 25, 27 проекту Закону вказано, зокрема, що надавачем послуг у сфері освіти дорослих також може бути фізична особа або фізична особа-підприємець.

У зв'язку з цим наведену у таблиці інформацію необхідно доопрацювати з урахуванням відповідних категорій суб'єктів (малих та мікро).

Зауважуємо, що відповідно до вимог Методики, якщо питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків, необхідно здійснити розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до М-Тесту.

Інформуємо, що аналіз вигод та витрат показує соціальну та економічну доцільність запропонованого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держава, громадяни, суб'єкти господарювання).

При цьому аналіз вигод та витрат для держави та суб'єктів господарювання здійснений за формально-декларативним принципом унеможлиблює надання об'єктивно оцінки.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії



регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог.

Також розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акта, тобто, яким чином будуть діяти положення проекту Закону, та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

У розділі VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги» розробником при здійсненні розрахунків витрат на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатками 2-4 необхідно керуватися вимогами Методики.

З огляду на викладене, проект Закону потребує доопрацювання з урахуванням вищевказаних зауважень.

Виходячи з наведеного, за результатами розгляду проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених вимогами статті 4 Закону, зокрема, доцільності, ефективності та збалансованості; статті 5 Закону, в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; статті 8 Закону, в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Ураховуючи зазначене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про освіту дорослих».

**Голова Державної регуляторної
служби України**

Олексій КУЧЕР

