

**Схвалено**  
**рішенням Комітету Верховної Ради**  
**України з питань соціальної політики**  
**та захисту прав ветеранів**  
**(Протокол від 20 липня 2023 року №155)**

**РЕКОМЕНДАЦІЇ**  
**щодо аналізу практики застосування Закону України**  
**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо**  
**функціонування національної системи кваліфікацій»**  
**№ 2179-IX від 1 квітня 2022 року**

Відповідно до статей 14 і 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», заслухавши та обговоривши інформацію народних депутатів України, представників центральних органів виконавчої влади, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Дослідницької служби Верховної Ради України, всеукраїнських об'єднань профспілок та організацій роботодавців щодо аналізу практики застосування Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфікацій» № 2179-IX від 1 квітня 2022 року, Комітет зазначає наступне.

Згідно зі статтею 432 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наша держава зобов'язалася здійснювати заходи, спрямовані на активізацію обміну інформацією, практикою та досвідом для заохочення більш плідної співпраці в галузі професійно-технічної освіти й навчання. Метою здійснення таких заходів є: розвиток систем професійно-технічної освіти та навчання, подальше підвищення кваліфікації протягом трудової діяльності (життя), що відповідає реаліям у контексті змін на ринку праці; створення національних механізмів з метою покращення прозорості й визнання кваліфікацій та компетенцій, використовуючи, коли це можливо, досвід Європейського Союзу. Таким чином, забезпечення функціонування ефективної системи професійної освіти й навчання, співвідносність Національної рамки кваліфікацій (далі – НРК) із Європейською рамкою кваліфікацій (далі – ЄРК) передбачені Угодою про асоціацію з ЄС та є умовами успішної інтеграції нашої держави до європейського співтовариства.

Україна почала розробляти свою НРК у 2010 році, узгоджуючи її зміст як із Рамкою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти, так і з ЄРК, що є ключовим фактором для забезпечення справедливого та прозорого визнання кваліфікацій. Рамка кваліфікацій – це системний і структурований за рівнями опис кваліфікацій. За допомогою рамок кваліфікацій проводиться вимірювання та встановлюється взаємозв'язок результатів навчання, а також співвідношення дипломів і сертифікатів про результати освіти й навчання. Прийнятий 5 вересня 2017 року Закон України «Про освіту» № 2145-VIII визначив підстави для

застосування категорії «компетенція» у системі освіти й навчання впродовж життя та встановив зв'язок існуючих кваліфікацій з одинадцятьма рівнями НРК. Цим Законом започатковане розмежування освітньої та професійної кваліфікацій, причому функції останньої категорії визначені для ринку праці. У 2020 році рівні НРК були переглянуті з метою їх гармонізації з ЄРК для навчання впродовж усього життя. Усі освітні та професійні кваліфікації сформульовані відповідно до дескрипторів НРК, а саме: знання, уміння/навички, комунікація, відповідальність і автономія.

17 червня 2022 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфікацій» № 2179-ІХ від 01.04.2022 (далі – Закон № 2179), який став черговим етапом законодавчого забезпечення модернізації системи професійної освіти й навчання в Україні, спрямованої на наближення НРК до ЄРК.

З метою стимулювання позитивних тенденцій розвитку національної системи кваліфікацій Законом № 2179 було внесено ряд змін до Кодексу законів про працю України, законів України «Про оплату праці», «Про освіту» та «Про зайнятість населення», а саме:

1) вдосконалено понятійний апарат шляхом законодавчого визначення змісту таких понять, як «професія (вид занять)», «трудова функція», «повна професійна кваліфікація», «часткова професійна кваліфікація», «професійний стандарт»;

2) встановлено пріоритетність професійного стандарту над кваліфікаційною характеристикою;

3) вдосконалено окремі питання з процедури розроблення, перегляду та затвердження професійних стандартів;

4) прив'язано професійні стандарти до тарифної системи оплати праці;

5) уточнено функціонування системи підтвердження результатів навчання, здобутих поза межами формальної освіти;

6) внесено зміни до статусу і функцій Національного агентства кваліфікацій;

7) вдосконалено ведення Реєстру кваліфікацій;

8) запроваджено діяльність галузевих рад з розроблення професійних стандартів.

За інформацією Дослідницької служби Верховної Ради України (далі – Дослідницька служба), більшість фахівців сходяться на думці, що чітке формулювання нових понять у сфері кваліфікацій стало однією зі значимих змін у Кодексі законів про працю України. Загальна юридична конструкція «відповідно до кваліфікації», передбачена у Кодексі до внесення змін, створювала правову невизначеність у регулюванні трудових відносин, зокрема, щодо встановлення вимог до професійних вмінь і навичок працівника при прийомі на роботу, визначення змісту його трудової функції, а також ускладнювала організацію оплати праці тощо. Тепер же, з прийняттям Закону № 2179, трудовим договором можуть встановлюватися умови щодо виконання робіт, які вимагають професійної та/або часткової професійної

кваліфікації, а також умови щодо виконання робіт, які не потребують наявності у особи професійної або часткової професійної кваліфікації.

З метою забезпечення реалізації зазначених положень Закону № 2179 Національним агентством кваліфікацій було підготовлено проект переліку робіт, які не потребують наявності в особи професійної або часткової професійної кваліфікації. Формування переліку відбувалося з урахуванням пропозицій і зауважень Державної служби України з питань праці, Державного центру зайнятості України, роботодавців, Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні, Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та у співпраці з директором професійної освіти Міністерства освіти і науки України.

25 листопада 2022 року Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова «Про затвердження переліку робіт, які не потребують наявності в особи професійної або часткової професійної кваліфікації» № 1316. До цього переліку включено 203 робітничі професії, що віднесені до класифікаційного розділу «Найпростіші професії» Національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій».

Разом з тим слід зауважити, що наявне в Україні визначення кваліфікацій та їх номенклатура не є остаточними. Як зазначає Конфедерація роботодавців України, останні два роки експертною спільнотою обговорюється можливість введення мікрокваліфікацій, Європейський Союз та Європейський фонд освіти опублікували відповідні рекомендації та практичні керівництва щодо розроблення та функціонування мікрокваліфікацій. Тож завдання введення мікрокваліфікацій у нормативне поле України та їх співвіднесення з наявною парадигмою кваліфікацій України є питанням найближчого часу.

Вимоги до компетентностей, обов'язків і кваліфікацій працівників визначаються професійними стандартами – інструментами, які виконують функції узгодження попиту та пропозиції на ринку праці, а також є способом подолання розриву між реаліями ринку праці та програмами освіти. Законом № 2179 передбачено, що професійні стандарти можуть розроблятися роботодавцями, їх організаціями та об'єднаннями, органами державної влади, науковими установами, галузевими радами, громадськими об'єднаннями, іншими заінтересованими суб'єктами. Фактично, ключовими розробниками є роботодавці як представники професійної спільноти. Так, наприклад, Національне агентство кваліфікацій оприлюднило професійні стандарти професій, професіоналів та фахівців у сфері фармації, які були напрацьовані Міжнародним агентством професійних кваліфікацій разом із організацією роботодавців у галузі фармації. Міністерство економіки України затвердило відповідні зміни до Національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій», якими враховано підходи до назв професійних кваліфікацій, що використовуються в Міжнародній стандартній класифікації професій (ISCO 88: International Standard Classification of Occupations).

У той же час Міністерство соціальної політики України вважає, що в умовах війни та викликів післявоєнної відбудови України особливо

затребуваними для реалізації ефективної соціальної політики щодо підтримки населення є такі професійні стандарти, як «Фахівець із соціальної роботи» (наказ Мінекономіки від 20.06.2020 № 1179), «Соціальний працівник» (наказ Мінсоцполітики від 04.07.2019 № 1049), «Практичний психолог (соціальна сфера)» (наказ Мінекономіки від 03.02.2021 № 211).

Наразі в регіонах України діють 25 регіональних центрів соціальних служб, які забезпечують навчально-методичну роботу в системі провадження соціальної роботи та надання соціальних послуг. Всього протягом 2022 року ними проведено 1 715 навчальних заходів, у I кварталі 2023 року – 527 заходів. Навчальними заходами з підвищення професійної компетентності/кваліфікації охоплено 23 570 працівників – надавачів соціальних послуг, фахівців із соціальної роботи, посадових осіб держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, працівників служб у справах дітей, у I кварталі 2023 року – 9 314 працівників.

Крім того, з 07.12.2022 почала діяти навчальна онлайн Платформа соціальної освіти, створена Мінсоцполітики у співпраці із проектом Уряду Канади «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe), який реалізується Alinea International Ltd. Окрему увагу Платформи приділено навчанню спеціалістів і фахівців, задіяних в системі раннього втручання. Навчання формує компетентності для спеціалістів і фахівців з питань управління системою раннього втручання згідно з європейськими стандартами, сприяє покращенню якості надання послуги раннього втручання та налагодженню міжвідомчої взаємодії. З цією метою відповідно до положень Закону № 2179, зокрема у зв'язку з наданням права затверджувати професійні стандарти їх розробникам, наказом Науково-дослідного інституту соціальної політики Міністерства соціальної політики України і Національної академії наук України від 12.12.2022 № 34 затверджено професійний стандарт «Фахівець із раннього втручання».

На виконання вищевказаних положень Закону № 2179 постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2022 року № 1453 внесено зміни до Порядку розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 року № 373, зокрема такі:

передбачено розроблення Національним агентством кваліфікацій Методичних рекомендацій щодо розроблення професійних стандартів;

закріплено необхідність погодження проєктів професійних стандартів з репрезентативним всеукраїнським об'єднанням професійних спілок на галузевому рівні, у разі коли розробником не є галузева рада з питань розроблення професійних стандартів;

змінено суб'єкта затвердження професійних стандартів;

визначено відмінну від загальної процедуру розроблення та затвердження професійних стандартів, які містять інформацію з обмеженим доступом;

обмежено можливість продовження загального строку розроблення професійного стандарту не більше ніж на один рік;

змінено структуру професійного стандарту з метою чіткого розмежування професійних і освітніх кваліфікацій, структуру опису компетентностей через усі категорії результатів навчання Національної рамки кваліфікацій;

передбачено можливість залучення до складу робочих груп представників центральних і місцевих органів виконавчої влади;

покладено додаткові обов'язки на Національне агентство кваліфікацій щодо інформування заінтересованих суб'єктів (у тому числі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у відповідній сфері діяльності) про реєстрацію заявок на розроблення проектів професійних стандартів, заявок на внесення змін до професійних стандартів і про публічне громадське обговорення таких проектів - з метою підвищення якості професійних стандартів.

На думку Дослідницької служби, передбачений Законом № 2179 підхід до запровадження професійних стандартів дозволяє подолати поширену проблему, коли вчорашніх випускників необхідно одразу перенавчати для забезпечення їх допуску до виконання трудових функцій. Сьогодні на рівні господарюючого суб'єкта професійні стандарти доцільно використовувати для визначення трудових функцій працівників, розробки штатного розпису, посадових інструкцій, тарифікації робіт, розробки системи оплати праці тощо.

Разом з тим, Конфедерація роботодавців України відмічає, що використання професійних стандартів у тарифній системі оплати праці є неефективним, оскільки професійний стандарт не має тарифних розрядів, а професійні кваліфікації, які розробник професійних стандартів самостійно виділяє під час розроблення професійного стандарту, вочевидь, не є аналогами розрядів, що містяться у кваліфікаційних характеристиках і, відповідно, не можуть адекватно бути використаними під час встановлення та зміни схеми посадових окладів. Відсутність методичних та інших рекомендацій з цього приводу тільки загострює цю ситуацію, оскільки кваліфікаційні характеристики в силу їх моральної застарілості та невідповідності сучасним виробничим процесам та обладнанню з цим завданням ефективно також не справляються.

В Україні ще з 2016 року визнавалися результати неформального та інформального навчання, але стосувалося це лише незначного кола професій. Наразі функціонування системи підтвердження результатів навчання, здобутих поза межами формальної освіти, активно розвивається за рахунок спрощення окремих елементів процедури розроблення та затвердження професійних стандартів, утворення й акредитації Національним агентством кваліфікацій кваліфікаційних центрів, які можуть тепер затверджувати професійні стандарти для більшості професій та присвоювати професійні кваліфікації.

Професійні кваліфікації присвоюються, визнаються і підтверджуються кваліфікаційними центрами, закладами освіти та іншими суб'єктами, уповноваженими на це законодавством, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2021 року № 956 «Про затвердження Порядку присвоєння та підтвердження професійних кваліфікацій кваліфікаційними центрами». Проте, як зауважив Державний центр зайнятості, Порядок потребує приведення у відповідність до положень Закону № 2179, зокрема частини п'ятої

статті 35 Закону України «Про зайнятість населення», якою встановлено, що присвоєння/підтвердження професійних та часткових професійних кваліфікацій, визнання результатів неформального та інформального навчання для зареєстрованих безробітних здійснюються в акредитованих кваліфікаційних центрах за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. До сьогодні зазначені зміни до Порядку так і не внесені.

За інформацією Національного агентства кваліфікацій, загалом у період після набрання чинності Законом № 2179 статусу кваліфікаційного центру набули 29 кваліфікаційних центрів (станом на 04.07.2023), з яких 18 – пройшли процедуру акредитації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 року № 986 «Деякі питання акредитації кваліфікаційних центрів» та діють на підставі сертифікатів про акредитацію кваліфікаційного центру, а 11 суб'єктів господарювання набули право на провадження господарської діяльності кваліфікаційних центрів на підставі подання до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг декларації про провадження господарської діяльності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 року № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану».

Так, наприклад, Державний центр зайнятості поінформував, що після набрання чинності Закону № 2179 як кваліфікаційні центри у системі Державної служби зайнятості були акредитовані:

Одеський центр професійно-технічної освіти за професійною кваліфікацією «електрогазозварник»;

Рівненський центр професійно-технічної освіти за професійними кваліфікаціями «електрогазозварник», «кухар 3 розряду», «кухар 4 розряду» та «електрозварник ручного зварювання» (у 2022 році відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 року № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» розпочав провадження діяльності кваліфікаційного центру та здійснення оцінювання і визнання результатів навчання осіб (зокрема здобутих шляхом неформальної чи інформальної освіти), присвоєння або підтвердження професійної кваліфікації на підставі декларації);

Дніпропетровський центр професійно-технічної освіти за професійною кваліфікацією «електрогазозварник» (рішення Національного агентства кваліфікацій від 26.05.2023).

Відповідно до Реєстру виданих сертифікатів про присвоєння/підтвердження повних та часткових професійних кваліфікацій переважна їх більшість видана роботодавцями – 1174, Центрами професійно-технічної освіти Державної служби зайнятості – 18 та установами Міністерства освіти і науки України – 26.

Слід відмітити, що на виконання положень Закону № 2179 постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 року № 1063 внесено зміни до Положення про Реєстр кваліфікацій, затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 16 червня 2021 року № 620. Зокрема уточнено повноваження Національного агентства кваліфікацій в частині виконання ним функцій держателя та адміністратора Реєстру, доповнено перелік відомостей, які вносяться до Реєстру про професії (види занять), актуалізовано функціональні обов'язки реєстратора та алгоритм внесення інформації до Реєстру тощо. Моніторингом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини функціонування веб-сайту Національного агентства кваліфікацій встановлено, що станом на 09.06.2023 Агентством забезпечено відкритий доступ до Реєстру кваліфікацій.

Визнаючи безперечним пріоритетом в умовах воєнного часу швидке підтвердження наявного кваліфікаційного рівня заявника та надання можливості працевлаштування, Конфедерація роботодавців України водночас зауважує, що вирішення цього питання супроводжується занадто формальним ставленням Національного агентства кваліфікацій до перевірки спроможності кваліфікаційних центрів підтверджувати відповідні кваліфікації, у тому числі завдяки практичній відсутності контролю за комплектами оцінювальних матеріалів, які фактично і є основою для визначення наявного кваліфікаційного рівня заявника. На жаль, чинне законодавство жодним чином не сприяє забезпеченню контролю за якістю таких матеріалів, обмежуючи повноваження Національного агентства кваліфікацій виключно перевіркою наявності хоча б одного такого комплекту.

На виконання положень Закону № 2179 щодо оновлення редакції статті 38 Закону України «Про освіту» постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2022 року № 882 внесено відповідні зміни до Статуту Національного агентства кваліфікацій, зокрема у повноваженнях Агентства забезпечено:

здійснення координації діяльності заінтересованих сторін у сфері кваліфікацій;

реалізацію заходів зі здійснення аналізу та оцінки ефективності державної політики у сфері кваліфікацій;

участь у прогнозуванні потреб ринку праці у кваліфікаціях;

розроблення проекту порядку розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів і подання його на затвердження Кабінету Міністрів України;

здійснення інформаційно-аналітичного та методичного забезпечення розроблення професійних стандартів;

участь у розробленні стандартів освіти та професійних стандартів;

виконання всіх інших повноважень, визначених Законом України «Про освіту», про що Агентство щорічно, до 1 березня, звітує перед Кабінетом Міністрів України.

На переконання Дослідницької служби, оновлений Законом № 2179 статус Національного агентства кваліфікацій дозволив інституційно забезпечити зміну концепції розширення обсягу професійних знань на концепцію їх постійного оновлення та поглиблення. Проте Конфедерація роботодавців України вважає, що внесені зміни до функцій та завдань Національного агентства кваліфікацій не покращили ситуацію у сфері кваліфікацій, оскільки сьогодні в Україні немає

органу, відповідального за формування та реалізацію державної політики у Національній системі кваліфікацій. Національне агентство кваліфікацій обмежується координацією діяльності заінтересованих сторін у сфері кваліфікацій, що не є аналогом ані формування, ані реалізації державної політики у сфері кваліфікацій.

Крім того, Конфедерація роботодавців України відмічає, що протягом року дії Закону № 2179 відсутня позитивна динаміка у процесі утворення нових галузевих рад з розроблення професійних стандартів чи активізації діяльності наявних, припускаючи пов'язаність цього з воєнним часом та негативними процесами в економіці та суспільстві України, спричиненими агресією росії щодо України.

Втім, за інформацією Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, Галузева рада Акціонерного товариства «Укрзалізниця», створена у 2018 році, продовжує активну роботу у сфері розробки професійних стандартів і за новою методикою. Так протягом 2022 року нею було розроблено, затверджено та запроваджено 10 професійних стандартів за залізничними спеціальностями. У той же час для активізації державно-приватного партнерства у галузі професійної (професійно-технічної) освіти забезпечується діяльність Ради професійної освіти Житомирської області.

У свою чергу Дослідницька служба поряд з позитивними моментами відмітила і проблеми, пов'язані із запровадженням професійних стандартів. Основна з них – фрагментарність запровадження професійних стандартів, у тому числі через небажання змінювати вже сформований механізм управління та взаємодії із працівниками. Низка господарюючих суб'єктів потребує інформаційної та консультативної допомоги щодо застосування нових професійних стандартів, оскільки наслідком їх запровадження є зміна регламентації трудових функцій працівників, необхідність розробки нової системи оплати праці і, відповідно, затвердження нових норм праці.

Відсутність розроблених професійних стандартів у низці видів діяльності утворює певний «дисонанс» із вимогою до професійних стандартів як до категорії, яка має постійно оновлюватися. Це негативно сприймається учасниками ринку праці, оскільки як розробка, так і впровадження професійних стандартів потребують фінансових витрат.

Разом з тим, попри наявність певних недоліків, усі учасники аналізу положень Закону № 2179 відмітили його прогресивність за значенням і змістом, оскільки впроваджені ним новели спрямовані на генерацію позитивних тенденцій у пов'язаних між собою процесах – затвердження професійних стандартів, де визначено професійні та/або часткові професійні кваліфікації; акредитація кваліфікаційних центрів за відповідними професійними кваліфікаціями; присвоєння/підтвердження таких професійних кваліфікацій, визнання професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах.

Впровадження приписів Закону № 2179 здатне сформувавши додаткові вагомні умови сприяння працевлаштуванню населення країни - як за наявності професійної кваліфікації, так і за її відсутності. Таке ж спрямування має поява

серед норм законодавства з питань праці положень про часткові кваліфікації. Надання працівникам доступу до роботи за частковими кваліфікаціями та спрощення для роботодавців питань комплектації штату працівників сприятиме зростанню рівня продуктивної зайнятості населення, стриманню масової трудової міграції і збереженню людського капіталу в Україні.

Враховуючи вищевикладене та усвідомлюючи необхідність подальшої модернізації системи професійної освіти та навчання в Україні, а також наближення Національної рамки кваліфікації до Європейської рамки кваліфікацій, **Комітет р е к о м е н д у є:**

**1. Верховній Раді України** прискорити розгляд проекту Закону України «Про державну ветеранську патронатну службу» (реєстр. № 9423 від 27.06.2023).

**2. Кабінету Міністрів України** забезпечити:

створення зручного у користуванні єдиного реєстру кваліфікацій з одночасним скасуванням Національного класифікатора професій, Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників (ДКХП) та Реєстру кваліфікацій (класифікатора професій), а також визначення Національного агентства кваліфікацій держателем такого єдиного реєстру;

відновлення Державною службою статистики України збору, обробки та оприлюднення статистичної інформації про стан розвитку ринку праці та зайнятості;

посилення повноважень Національного агентства кваліфікацій щодо перевірки спроможності кваліфікаційних центрів підтверджувати відповідні кваліфікації, зокрема в питаннях контролю за наявністю та якістю комплектів оцінювальних матеріалів;

напрацювання методичних рекомендацій щодо використання професійних стандартів у тарифній системі оплати праці;

проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та надання консультативної допомоги зацікавленим господарюючим суб'єктам щодо розроблення та застосування нових професійних стандартів;

прискорення підготовки та внесення до Верховної Ради України законопроектів, спрямованих на забезпечення відповідності підготовки закладами освіти майбутніх працівників за професіями та спеціальностями, що мають попит на ринку праці (державне замовлення), з метою раціонального використання коштів державного бюджету.

**3. Національному агентству кваліфікацій** здійснювати на постійній основі аналіз практики реалізації приписів нормативно-правових актів у сфері кваліфікацій, зокрема на предмет наявності прогалин, суперечностей або норм, які потребують актуалізації, з подальшою підготовкою необхідних пропозицій та/або проектів нормативно-правових актів.

