



## Огляд законодавства у сфері освіти щодо повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування

Новий Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року (далі - Закон) вступив у силу 28 вересня 2017 року. Закон розроблено спільними зусиллями Міністерства освіти і науки України, народних депутатів, громадянського суспільства та експертного середовища. Він створює юридичне підґрунтя для системної трансформації системи освіти. Закон регулює широкий спектр питань, пов'язаних із реалізацією права на освіту, та визначає сферу відповідальності і повноваження закладів освіти та органів управління на всіх адміністративних рівнях. Також він передбачає оновлення спеціальних законів у сфері освіти, зокрема Законів України «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту» та «Про професійну та професійно-технічну освіту», а також розробку та внесення змін до інших законів та підзаконних нормативних актів.

Нижче подано огляд основних норм Закону та підзаконних нормативних актів, ухвалених на його виконання, які змінили систему управління освітою та впливатимуть на здійснення громадами їх функцій у сфері освіти.

Стаття 66 Закону визначає відповідні повноваження органів місцевого самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави:

1. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради
2. Районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад
3. Сільські, селищні ради

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради	Районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад	Сільські, селищні ради
Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності повної загальної середньої освіти (старша школа) та професійної (професійно-технічної) освіти;	Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти;	Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної та початкової освіти;
Планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої, професійної (професійно-	Планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти,	

технічної) та позашкільної освіти, закладів спеціалізованої освіти (наукові, військові, спортивні, мистецькі), закладів післядипломної освіти, спеціальних закладів освіти для осіб з особливими освітніми потребами, науково-методичних та навчально-методичних установ;	позашкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої освіти академічного спрямування (міські ради міст з населенням більше 50 тисяч - самостійно; міські ради міст з населенням менше 50 тисяч - за погодженням з обласною радою);	
Мають право засновувати заклади освіти, у тому числі для осіб з особливими освітніми потребами, а також реорганізовувати та ліквідувати їх;	Мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідувати їх;	Мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідувати їх, забезпечують їх діяльність та розвиток;
	Закріплюють за закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування (крім випадків, встановлених спеціальними законами);	
	Забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території, та вживають заходів для забезпечення потреби у дошкільній та позашкільній освіті;	
Забезпечують гуртожитками та/або перевезенням здобувачів профільної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти, які навчаються не за місцем проживання (у разі потреби - транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на кріслах колісних);	Забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку (у разі потреби - транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на кріслах колісних);	
	Ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України;	
Оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість	Оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також	Оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також

товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти;	перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти;	перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти;
Забезпечують рівні умови для розвитку закладів освіти всіх форм власності;	Забезпечують рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності;	
Здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.	Здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.	Здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.

Як зазначено у таблиці, Закон дозволяє органам місцевого самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави створювати заклади освіти. Як засновник (засновники) закладу освіти, вони наділені широким спектром повноважень щодо цих закладів, а саме:

- затверджують установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них;
- укладають та розривають строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти;
- затверджують кошторис та приймають фінансовий звіт закладу освіти;
- здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти;
- здійснюють контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти;
- забезпечують створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;
- здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації);

## **1. Ключові положення, які впливатимуть на управління освітою в об'єднаних територіальних громадах**

Прийняття Закону матиме широкий вплив на управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Нижче подано огляд деяких найбільш важливих змін, які несе з собою нове законодавство.

### **Доступність загальної середньої освіти**

Стаття 13 Закону зазначає, що для забезпечення доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування створюють та підтримують мережу закладів освіти та їхніх філій.

Закон запроваджує та визначає поняття освітнього округу - це сукупність закладів освіти (їхніх філій), у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури і спорту, що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території. Основним компонентом освітнього округу є опорний заклад освіти (опорна школа), що має зручне розташування для підвезення дітей з інших населених пунктів, забезпечений кваліфікованими

педагогічними кадрами, має сучасну матеріально-технічну і навчально-методичну базу та спроможний забезпечувати на належному рівні здобуття профільної освіти.

З метою наближення місця навчання дітей до їхнього місця проживання може утворюватися філія закладу освіти. Філія закладу освіти - це територіально відокремлений структурний підрозділ закладу освіти, що не має статусу юридичної особи та діє на підставі положення, затвердженого засновником відповідного закладу освіти на основі [типового положення](#), що затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Наказом Міністерства освіти і науки № 1568 від 06.12.2017 затверджено Типове положення про філію закладу освіти. Відповідно до нього філія забезпечує здобуття початкової та/або базової середньої освіти, а також може мати у своїй структурі підрозділ, який забезпечує здобуття дошкільної освіти.

Закон також передбачає можливість прийняття спільних рішень органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць стосовно організації здобуття початкової, базової та профільної середньої освіти в закладі освіти (його філії) та забезпечення підвезення школярів до нього і у зворотному напрямку.

### **Прозорість та інформаційна відкритість закладів освіти та їх засновників**

Згідно із статтею 30 Закону усі заклади освіти повинні надавати відкриту та загальнодоступну інформацію про їхню діяльність, яка має бути опублікована на офіційному веб-сайті закладу та/або його засновника. Оприлюднювати необхідно статут закладу, ліцензії, сертифікати, інформацію про структуру та органи управління закладу, його кадровий склад, освітні програми, кількість учнів, вакантні посади, вартість навчання (якщо є) тощо. Заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їхні засновники зобов'язані оприлюднювати на своїх веб-сайтах кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, а також товарів та послуг.

### **Доступ до якісної освіти дітей з особливими освітніми потребами**

Закон передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування створюють умови для забезпечення прав і можливостей осіб з особливими освітніми потребами для здобуття ними освіти на всіх рівнях освіти з урахуванням їхніх індивідуальних потреб, можливостей, здібностей та інтересів.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 872 від 15.08.2011 зі змінами, внесеними з Постановою КМУ № 588 від 09.08.2017, порядок організації інклюзивного навчання у закладах загальної середньої освіти визначає, що освітні послуги надаються дітям з особливими освітніми потребами у класах з інклюзивним навчанням.

Керівник закладу загальної середньої освіти на підставі заяви батьків або законних представників дитини з особливими освітніми потребами, висновку психолого-медико-педагогічної консультації та за підтримки відповідного органу управління освітою організовує клас з інклюзивним навчанням, створює необхідну матеріально-технічну та навчально-методичну базу, здійснює добір відповідних педагогічних працівників тощо.

Власник закладу загальної середньої освіти виділяє в установленому порядку кошти для забезпечення безперешкодного доступу до будівель та приміщень таких закладів дітей з особливими освітніми потребами, створення відповідної матеріально-технічної та методичної бази, забезпечує підвищення кваліфікації педагогічних працівників з питань надання освітніх послуг дітям з особливими освітніми потребами у класах з інклюзивним навчанням, сприяє провадженню інноваційної діяльності, здійснює заходи щодо придбання транспортних засобів для підвезення таких дітей до місця навчання та додому.

Власник та керівник закладу несуть відповідальність за організацію, стан та якість інклюзивного навчання.

Відповідно до Положення про інклюзивно-ресурсний центр, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №545 від 12.07.2017, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади рекомендовано утворити протягом двох місяців: інклюзивно-ресурсні центри; обласні, Київський та Севастопольський міські ресурсні центри з підтримки інклюзивної освіти шляхом реорганізації психолого-медико-педагогічних консультацій.

Засновниками центрів є представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні, міські, районні у містах (у разі їх утворення) ради.

Центр є юридичною особою та має рахунки в органах Казначейства, самостійний баланс, бланк із своїм найменуванням. Засновник розробляє та затверджує установчі документи центру відповідно до вимог законодавства, у тому числі зазначеного Положення. Центри утворюються з розрахунку один центр не більш як на 7 тис. дітей, які проживають на території об'єднаної територіальної громади (району), та не більш як на 12 тис. дітей, які проживають у місті (районі міста).

### **Державний нагляд (контроль)**

Законом України «Про освіту» були внесені зміни до Законів України «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту» та «Про позашкільну освіту», у тому числі в частині повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Також із Законів виключена атестація закладу освіти як форма державного нагляду (контролю). Таким чином, атестація закладів освіти вже не належить до повноважень відповідних органів управління і не існує як форма державного нагляду чи інструмент забезпечення якості освіти.

Разом з тим у системі освіти буде запроваджено інший плановий захід державного нагляду (контролю) — інституційний аудит, зміст та особливості проведення якого визначені статтею 45 Закону України «Про освіту».

Інституційний аудит - це комплексна зовнішня перевірка та оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти (крім закладів вищої освіти), які забезпечують його ефективну роботу та сталий розвиток. Плановий інституційний аудит проводитиметься в навчальних закладах загальної середньої освіти раз на 10 років. Його проводитимуть територіальні органи Державної служби якості освіти, а не місцеві органи управління освітою.

Інституційний аудит проводиться у позаплановому порядку в закладі освіти, який має низьку якість освітньої діяльності за ініціативою засновника, керівника, колегіального органу управління, вищого колегіального органу громадського самоврядування або наглядової (підкувальної) ради закладу освіти.

Метою проведення інституційного аудиту є оцінювання якості освітньої діяльності закладу освіти та вироблення рекомендацій щодо:

- підвищення якості освітньої діяльності закладу освіти та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти;
- приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність із вимогами законодавства та ліцензійними умовами.

Державна служба якості освіти – центральний орган виконавчої влади, утворений шляхом перетворення Державної інспекції навчальних закладів України.

## 2. Незалежність навчальних закладів

Закон надає закладам освіти істотно більший ступінь фінансової та управлінської незалежності.

### Обрання керівника закладу освіти

Відповідно до статті 25 закону України «Про освіту» засновник закладу освіти або уповноважена ним особа укладає строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, обраним (призначеним) у порядку, встановленому законодавством та установчими документами закладу освіти та розриває строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти з підстав та у порядку, визначених законодавством та установчими документами закладу освіти.

Керівник закладу освіти призначається засновником з числа претендентів, які вільно володіють державною мовою і мають вищу освіту. Керівник призначається на посаду строком на шість років (строком на два роки - для особи, яка призначається на посаду керівника закладу загальної середньої освіти вперше) на підставі рішення конкурсної комісії, до складу якої входять представники засновника (засновників), трудового колективу, громадського об'єднання батьків учнів (вихованців) закладу загальної середньої освіти та громадського об'єднання керівників закладів загальної середньої освіти відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До участі у роботі комісії з правом дорадчого голосу можуть залучатися представники громадських об'єднань та експерти у сфері загальної середньої освіти.

Одна і та сама особа не може бути керівником відповідного закладу загальної середньої освіти більше ніж два строки підряд (до першого строку включається дворічний строк перебування на посаді керівника закладу загальної середньої освіти, призначеного вперше). Після закінчення другого строку перебування на посаді особа має право брати участь у конкурсі на заміщення вакансії керівника в іншому закладі загальної середньої освіти або продовжити роботу в тому самому закладі на іншій посаді.

Слід врахувати, що після 28 вересня 2017 року частина друга статті 26 закону України «Про загальну середню освіту» застосовується до посад, що стали вакантними в установленому трудовим законодавством порядку.

Заступник керівника, педагогічні та інші працівники закладу загальної середньої освіти призначаються на посади та звільняються з посад керівником цього закладу. Керівник закладу загальної середньої освіти має право оголосити конкурс на вакантну посаду.

У разі надходження до засновника закладу загальної середньої освіти обґрунтованого звернення піклувальної ради або органу самоврядування закладу загальної середньої освіти щодо звільнення керівника цього закладу засновник зобов'язаний розглянути його і прийняти обґрунтоване рішення у найкоротший строк.

### Фінансова автономія навчальних закладів

Відповідно до статті 78 Закону України «Про освіту» фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам; коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням таких факторів:

- рівень освіти;
- категорія території, на якій розташований заклад освіти;
- наявність здобувачів освіти з особливими освітніми потребами;
- особливості навчання здобувачів освіти з національних меншин;
- необхідність підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у зворотньому напрямку;
- інших факторів.

Відповідно до статті 103<sup>2</sup> Бюджетного кодексу освітня субвенція спрямовується тільки на оплату праці педагогічних працівників, які надають повну загальну середню освіту, у тому числі у закладах професійно-технічної та вищої освіти.

Чинна формула розподілу освітньої субвенції, ухвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 1088 від 27.12.2017, містить новий підхід до розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня. Він спирається на кількість педагогічних працівників, необхідну для виконання державних стандартів повної загальної середньої освіти, розмір їхньої заробітної плати та розрахункову наповнюваність класів. Формула передбачає різну розрахункову наповнюваність класів залежно від типу місцевості, а у сільській місцевості – ще й залежно від густоти населення та частки сільського населення, але мінімальний показник – 10 учнів. Від цих показників залежить також коефіцієнт приведення розрахункової наповнюваності класу, який збільшує норматив бюджетної забезпеченості одного учня. Якщо для обласних центрів коефіцієнт складає 1, то для найменш густонаселених громад із повністю сільським населенням він складатиме 2,7.

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти.

Відповідно до статті 43 Закону України «Про загальну середню освіту» утримання та розвиток матеріально-технічної бази закладів загальної середньої освіти фінансуються за рахунок коштів засновника (засновників) цих закладів.

Держава здійснює фінансування здобуття особою загальної середньої освіти у приватному чи корпоративному закладі освіти, що має ліцензію, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, проте порядок надання такого фінансування поки що не розроблено.

Державні та комунальні заклади загальної середньої освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Порядок діловодства і бухгалтерського обліку в закладі загальної середньої освіти визначається керівником відповідно до законодавства. За рішенням керівника закладу загальної середньої освіти бухгалтерський облік може здійснюватися самостійно закладом освіти або через централізовану бухгалтерію.

Таким чином, у сфері освіти об'єднані територіальні громади:

1. Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти – виконують закони, державні програми, накази тощо.
2. Відповідають за забезпечення якості освіти шляхом:
  - Фінансування діяльності закладів освіти з державного та місцевих бюджетів
  - Утримання та розвитку матеріально-технічної бази
  - Ініціювання позачергового інституційного аудиту
  - Організації та фінансування методичного забезпечення освіти
  - Створення інклюзивно-ресурсних центрів
3. Відповідають за доступність дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти шляхом:
  - Організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку

- Планування мережі відповідних закладів освіти та їх відкриття, закриття чи реорганізації
  - Створення освітніх округів та опорних шкіл
  - Закріплення за закладами початкової та базової середньої освіти території обслуговування
  - Організації та фінансування підвезення учнів, педпрацівників до закладів освіти
4. Здійснюють функції засновника щодо підпорядкованих закладів освіти:
- затверджують установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них;
  - укладають та розривають строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, організують проведення конкурсного відбору керівників закладів освіти;
  - затверджують кошторис та приймають фінансовий звіт закладу освіти;
  - здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти;
  - здійснюють контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти;
  - забезпечують створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;
  - здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації);
  - оприлюднюють результати інституційного аудиту закладу освіти;
  - оприлюднюють інформацію про отримані кожним підпорядкованим закладом освіти кошти, товари та послуги (публічні та приватні).