

№ 5-788/22

від 1 листопада 2022 року

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань освіти, науки
та інновацій
Сергію БАБАКУ

Шановний Сергію Віталійовичу!

Асоціація міст України проаналізувала проект Закону України «Про дошкільну освіту», реєстр. № 8030-1 (далі – Законопроект), що знаходиться на розгляді у Комітеті Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій, який є альтернативним до проекту Закону України «Про дошкільну освіту», реєст. № 8030. Висновок до законопроекту № 8039 АМУ надсилає до Комітету листом № 5-750-22 від 03.10.2022.

В пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що удосконалення системи дошкільної освіти, пропонується здійснювати, зокрема, шляхом:

- впровадження альтернативної форми здобуття дошкільної освіти;
- забезпечення гарантії на здобуття дошкільної освіти дітьми старшого дошкільного віку;
- створення можливостей для розвитку суб'єктів освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти приватної форми власності;
- запровадження політики захисту дітей раннього та дошкільного віку;
- уникнення подвійного фінансування медичних послуг дітей дошкільного віку.

Підтримуючи мету Законопроекту, АМУ за результатами його опрацювання вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження та пропозиції:

1. Щодо запропонованих механізмів забезпечення рівного доступу до якісної дошкільної усіх дітей та обов'язковості дошкільної освіти для дітей старшого дошкільного віку

1.1. З цією метою, зокрема, у Законопроекті визначено, що для закладів (підрозділів) дошкільної освіти засновником визначатимуться території обслуговування. Однак «закріплення територій обслуговування» передбачено лише для комунальних закладів освіти (п.3 ч. 2 ст. 6 Законопроекту).

Враховуючи те, що відповідно до ч. 3 ст. 53 Конституції України держава забезпечує доступність і безоплатність, зокрема, дошкільної освіти в **державних і комунальних** закладах освіти, для дотримання зазначених конституційних положень в державних закладах дошкільної освіти необхідно передбачити в Законопроекті закріплення територій також і для **державних** закладів дошкільної освіти.

1.2. Серед шляхів, якими у межах повноважень органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечуватимуть територіальну доступність дошкільної освіти, Законопроектом визначено «формування та утримання мережі **суб'єктів дошкільної освіти** державної та комунальної форм власності відповідно до потреб населення на відповідній території» (п.1 ч.2 ст.6 Законопроекту). Термін «**суб'єкти дошкільної освіти**» – вживається в тексті акта вперше і не має визначення ні в ст.1 Законопроекту, якою визначаються вживані у ньому терміни, ні далі в акті в цілому. Натомість у Законопроекті є визначення **суб'єкт освітньої діяльності** – це фізична або юридична особа, що провадить освітню діяльність у сфері дошкільної освіти (п.14 ст. 1 Законопроекту).

Відповідно до принципів правової визначеності необхідно уніфікувати в Законопроекті терміни якими позначаються одні й ті самі поняття. Якщо ж законодавець мав на увазі щось інше – дати визначення поняттю «суб'єкти дошкільної освіти».

Оскільки до «суб'єктів дошкільної освіти», очевидно, належать заклади як дошкільної, так і загальної середньої освіти, в яких можуть бути дошкільні підрозділи, формування мережі таких закладів має відповідати законодавству у сфері загальної середньої освіти. У Законі України «Про повну загальну середню освіту» визначено чинники, які враховуються при формуванні мережі закладів загальної середньої освіти: «Мережа закладів загальної середньої освіти формується відповідно до законодавства з **урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації, а також відповідно до культурно-освітніх та інших потреб територіальної громади та /або суспільства**» (абз. 2 ч. 1 ст. 32). Зважаючи на зазначене, вбачається доцільним сформулювати п.1 ч.2 ст.6 Законопроекту за аналогією з зазначеним освітнім законом, і включити до чинників, які впливають на формування мережі закладів освіти, що надають дошкільну освіту, також **соціально-економічну та демографічну ситуацію** в територіальній громаді та /або суспільстві.

1.3. У п.2 ч.3 ст.4 Законопроекту встановлено, що засадами державної політики та принципами освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти серед іншого є обов'язковість **здобуття дошкільної освіти дітьми старшого дошкільного віку**. Необхідно зазначити, що на сьогодні фінансування дошкільної освіти здійснюється, як правило, за кошти місцевих бюджетів - тобто надання таких послуг залежить від бюджетної спроможності окремої

територіальної громади. На нашу думку, якщо на законодавчому рівні закріплюється обов'язковість певного рівня освіти, чи певного віку для здобуття освіти – то **виконання обов'язкових повноважень необхідно забезпечувати відповідним фінансовим ресурсом**. Отже норма про обов'язковість дошкільної освіти дітей старшого дошкільного віку має передбачати відповідне фінансування з Державного бюджету, про що неодноразово зазначала як Асоціація міст України, так і Міністерство освіти і науки України.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне передбачити відповідну дошкільну субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам та ініціювати зміни до Бюджетного кодексу України.

2. Щодо аналізу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері дошкільної освіти

У Законопроекті передбачено, що Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти (далі – ДСЯО) і місцеві державні адміністрації аналізують роботу органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Так, в п.7 ч.3 ст. 22 Законопроекту зазначено, що ДСЯО **аналізує діяльність органів місцевого самоврядування**, їх структурних підрозділів з питань освіти (за наявності) на предмет дотримання вимог законодавства з питань освіти і забезпечення якості освіти на відповідній території та **надає їм відповідні висновки і рекомендації; звертається до суду з позовами до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**, їх посадових осіб щодо усунення порушень та виконання вимог законодавства у сфері дошкільної освіти.

Ті ж повноваження мають місцеві державні адміністрації: **проводять моніторинг роботи та рішень органів місцевого самоврядування**, їх виконавчих органів у частині реалізації ними державної політики та дотримання законодавства у сфері освіти, а також виконання ними прав і обов'язків засновників закладів дошкільної освіти; **надають** органам місцевого самоврядування, їх виконавчим органам, посадовим особам **рекомендації** щодо усунення порушень законодавства з питань освіти та виконання ними прав і обов'язків засновників закладів дошкільної освіти; **звертаються до суду з позовами про зобов'язання органів місцевого самоврядування**, їх посадових осіб усунути порушення та виконати вимоги законодавства у сфері дошкільної освіти (ч. 6 ст. 22 Законопроекту).

Пропонуємо усунути дублювання повноважень органів управління у сфері дошкільної освіти.

3. Щодо форм здобуття дошкільної освіти

3.1. Формами здобуття дошкільної освіти Законопроектом визначено такі: **інституційна, сімейна (домашня) та альтернативна** (ч.2 с.7 Законопроекту). Передбачається, що сімейна форма може бути організована:

- самостійно батьками;
- за допомогою фізичних осіб, які мають відповідну педагогічну освіту та/або професійну кваліфікацію педпрацівника, які провадять незалежну професійну діяльність;
- за допомогою фізичних осіб-підприємців, що забезпечують здобуття дошкільної освіти;
- у формі педагогічного патронажу за допомогою суб'єктів освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти.

Разом з тим у Законі України «Про освіту» визначено інші форми здобуття освіти: **інституційна, індивідуальна та дуальна**, при цьому **сімейна** форма і **педагогічний патронаж** є різновидами індивідуальної форми навчання (ч.1 ст. 9).

Хоча форма **педагогічного патронажу**, як спосіб організації освітнього процесу педагогами для дітей, які за психофізичним станом або з інших причин, потребують такої форми (ч.8 ст. 9 Закону України «Про освіту») в середній освіті налагоджена вже тривалий час, для дошкільної освіти педагогічний патронаж вводиться вперше. Очевидно, що для дошкільної освіти він матиме свої особливості, в тому числі й щодо обрахунку оплати праці вихователів. Однак в Законопроекті особливості педагогічного патронажу в дошкільній освіті не визначені.

Вважаємо, що питання форм здобуття дошкільної освіти потребує узгодженості з чинним освітнім законодавством та визначення особливостей їх здійснення.

3.2. Щодо запровадження нової «альтернативної» форми здобуття дошкільної освіти (п. 2 ч. 2 ст. 7 Законопроекту). Передбачається, що надаватимуть альтернативну дошкільну освіту центри розвитку дитини, дошкільні осередки чи сімейні садки. Однак, **проект акта не розкриває характерних особливостей і відмінностей цієї форми здобуття дошкільної освіти** від інституційної чи сімейної. На нашу думку, будь-які нововведення потребують детального і чіткого визначення.

3.3 Законопроектом визначено два **типи** закладів дошкільної освіти: дитячий садок і спеціальний дитячий садок (ст.14 Законопроекту). На відміну від чинного Закону України «Про дошкільну освіту», окрім типів надається вичерпний перелік **суб'єктів освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти**, до яких, зокрема, належать: заклади дошкільної освіти; дошкільні підрозділи; дошкільні осередки; сімейні садки; центри розвитку дитини (ч.1 ст.9 Законопроекту). Більшість назв суб'єктів пропонується ввести вперше, тому для них у проекті акта даються визначення. Однак визначення таких суб'єктів освітньої діяльності як «сімейний садок», «дошкільний осередок», потребують суттєвого уточнення, оскільки сформульовані не чітко, не однозначно і не

містять істотних ознак, відповідно до яких вони виділяються як окремі суб'єкти, що здійснюють освітню діяльність у сфері дошкільної освіти.

4. Щодо формування груп у закладах дошкільної освіти

Законопроектом передбачено **обов'язкове відкриття** у закладі дошкільної освіти **групи з навчанням мовою корінного народу** чи національної меншини України **за наявності не менше 5 заяв від батьків** (ч. 6 ст. 16 Законопроекту). Зазначене зобов'язує органи місцевого самоврядування створювати групу із замалою наповнюваністю (5 дітей), що призведе до неекономного використання коштів місцевих бюджетів. Разом з тим такої ж самої норми щодо відкриття україномовних груп за наявності 5 заяв від батьків – не передбачено. На нашу думку, введення цієї норми необґрунтовано надасть привілеї одним дітям, перед іншими, а також призведе до зростання черги до садочків, зменшення охоплення дітей дошкільною освітою, значних витрат коштів місцевих бюджетів для створення і утримання додаткових груп з мовою нацменшин маленької наповнюваності.

Враховуючи, що існуюча система дошкільної освіти на сьогодні, як і до початку повномасштабного вторгнення РФ до України, не може задовольнити наявний попит (черга до закладів дошкільної освіти, невелике охоплення дітей дошкільною освітою) вважаємо, що створення груп з навчанням мовою корінних народів чи національних меншин можливе за наявності кількості заяв батьків, що дорівнює середній наповнюваності груп по Україні.

5. Щодо збільшення фінансового навантаження на місцеві бюджети

Законопроектом вводиться новий обов'язок органам місцевого самоврядування. Так, згідно з абз.7 ч.3 ст.49 Законопроекту органи місцевого самоврядування компенсують з місцевих бюджетів приватним та корпоративним закладам дошкільної освіти, іншим суб'єктам освітньої діяльності, що забезпечують здобуття дошкільної освіти дітьми старшого дошкільного віку, кошти за надання дошкільної освіти. Виконання зазначеної норми може призвести до суттєвих додаткових видатків з місцевих бюджетів.

Відповідно до статті 142 Конституції України, витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Однак компенсаторний механізм для відшкодування таких витрат місцевим бюджетам – у Законопроекті не визначений.

Вважаємо, що без належного фінансово-економічного обґрунтування введення такої норми її введення передчасне.

6. Щодо організації харчування

У проекті акта передбачається, що органи місцевого самоврядування їх виконавчі органи забезпечують безкоштовним харчуванням дітей певних пільгових категорій у державних і комунальних закладах дошкільної освіти. (абз. 2 ч. 2 ст. 44 Законопроекту). Органи місцевого самоврядування є

засновниками лише для комунальних закладів, вихованців пільгових категорій яких вони забезпечують безкоштовним харчуванням. Тому у Законопроекті необхідно передбачити, що вихованців-пільговиків тих дошкільних закладів, що є державними, безкоштовним харчуванням мають забезпечувати засновники таких закладів.

7.Щодо медичного обслуговування у дошкільному закладі

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що його метою є удосконалення функціонування системи дошкільної освіти, що передбачається зробити, зокрема, шляхом уникнення подвійного фінансування медичних послуг дітей дошкільного віку.

Зважаючи на це у **Законопроекті відсутній розділ про медичне обслуговування дітей у закладі дошкільної освіти.** У діючому Законі України «Про дошкільну освіту» зазначено, що дитина має гарантоване державою право безоплатне медичне обслуговування у закладі дошкільної освіти (ст.28). Організація медичного обслуговування в системі дошкільної освіти передбачена й Законом України «Про освіту» (ст.77).Окрім того, згідно з Порядком організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку, затвердженим постановою КМУ від 24 березня 2021 р. № 305, засновники мають укомплектовувати відповідні заклади професійними медичними працівниками, до обов'язків яких входить, зокрема, здійснення контролю за дотриманням норм харчування у закладі.

Вважаємо за необхідне внести до проекту акта розділ про медичне обслуговування, .

8. У пояснювальній записці зазначено, що реалізація проекту акта не потребуватиме додаткового бюджетного фінансування дошкільної освіти. Проте звертаємо увагу, що до Законопроекту, всупереч вимогам ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України не надано належного фінансово-економічного обґрунтування з відповідними розрахунками.

Зважаючи на вище зазначене, Асоціація міст України підтримує проект Закону України «Про дошкільну освіту» та просить доопрацювати його з урахуванням висловлених вище зауважень та пропозицій, а також ініціювати підготовку необхідних змін до Бюджетного кодексу.

З повагою

Виконавчий директор



Олександр СЛОБОЖАН