

№ 5-450/22від 03 жовтня 2022 року

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

Шановний Сергію Віталійовичу!

В Асоціації міст України розглянуто Проект Закону про дошкільну освіту № 8030 від 13.09.2022 року (далі – Законопроект). Як зазначається у супровідних документах до Законопроекту, його прийняття дозволить забезпечити рівний та безбар'єрний доступ кожного українця до якісної дошкільної освіти, охопити дошкільною освітою та додатковою увагою держави дітей від самого народження, впровадити ідеї автономії закладу дошкільної освіти та академічної свободи педагога, розвинути заклади дошкільної освіти усіх форм власності та інші суб'єкти освітньої діяльності, підвищити якість дошкільної освіти.

Асоціація міст України проаналізувала Законопроект та вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження та пропозиції:

1. У Законопроекті передбачається, що забезпечити доступність дошкільної освіти допоможуть закладені у ньому механізми. До визначених механізмів є ряд зауважень:

- У абз. 3 ч.1 ст. 11 Законопроекту одним з механізмів доступності дошкільної освіти визначено: «**формування та утримання мережі закладів освіти відповідно до потреб жителів відповідних територій**». Термін «**мережа закладів освіти**» – збірний, він охоплює заклади як дошкільної, так загальної середньої освіти, в яких можуть бути дошкільні підрозділи. Відповідно до Закону 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 абз. 3 ч. 1 ст. 11 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: **«формування та утримання мережі закладів освіти відповідно до законодавства з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації, а також відповідно до культурно-освітніх та інших потреб територіальної громади та /або суспільства».**

- Відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 11 Законопроекту територіальну доступність дошкільної освіти забезпечують у межах повноважень **органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування**. Проте, визначене одним з механізмів забезпечення доступності дошкільної освіти **«закріплення територій обслуговування»** передбачене лише для **комунальних закладів освіти** (абз.7 ч. 1 ст. 11 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**.

- У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що до запроваджених механізмів також відноситься **придбання (компенсації) освітніх послуг у приватного закладу дошкільної освіти**. Проте в переліку механізмів, наведених у ст. 10 і ст.11 Законопроекту, такий механізм не зазначено. Разом з тим, у ч. 4 ст. 50 проекту акта зазначається, що «у разі наявності попиту та нестачі місць для здобуття дошкільної освіти у державних та комунальних закладах освіти їх **засновники можуть за рахунок публічних коштів та відповідно до затверджених ними порядків: придбати у приватних чи корпоративних суб'єктів освітньої діяльності відповідні освітні послуги через публічні закупівлі; повністю або частково компенсувати батькам кошти, інвестовані у здобуття їхніми дітьми дошкільної освіти; в інший спосіб забезпечити фінансування здобуття дітьми дошкільної освіти за принципом «кошти йдуть за дитиною».**

Водночас, на нашу думку, з метою визначення вартості компенсації освітніх послуг має бути передбачено затвердження державних соціальних стандартів і нормативів відповідних послуг в описовому та вартісному вигляді.

У п. 5. Пояснювальної записки зазначається, що «реалізація проекту акта не потребуватиме додаткового бюджетного фінансування дошкільної освіти в межах видатків з Державного бюджету України у **2022 році**». Із зазначеного фінансово-економічного обґрунтування вбачається, що засновники державних закладів дошкільної світи не компенсуватимуть відшкодування здобуття освіти, при нестачі місць у цих закладах і наявності попиту, принаймні у 2022 році. Разом з тим, фінансово-економічне обґрунтування є неповним, оскільки не має розрахунку видатків місцевих бюджетів.

Зважаючи на те, що до проекту акта, 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, а також на те, що норма не є імперативною, і не визначає чітко чи відшкодовуються, чи ні кошти за здобуття дошкільної освіти у разі відсутності місць у наявних закладах освіти вважаємо за необхідне виключити її з Законопроекту.

2. В абз. 7 ч. 2 ст. 5 проекту акта 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** відповідно до державного стандарту. 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. Однак, 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. Тобто 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.

3. У Законопроекті передбачається, що кожній дитині **«гарантується безоплатне здобуття дошкільної освіти у державних та комунальних закладах освіти за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів»** (ч. 2 ст. 8 Законопроекту). Водночас у ч. 4 цієї ж статті зазначено, що «кожна дитина має право на здобуття дошкільної освіти у найбільш доступному і

наближеному до місця її проживання **комунальному закладі освіти** або його структурному підрозділі». Якщо кожній дитині гарантується здобуття дошкільної освіти або **в державному або в комунальному закладі освіти**, то необхідно доповнити ч. 4 ст. 8 і викласти у такій редакції: «кожна дитина має право на здобуття дошкільної освіти у найбільш доступному і наближеному до місця її проживання **державному чи комунальному закладі освіти** або його структурному підрозділі».

4. Законопроектом передбачається дублювання повноважень щодо контролю діяльності органів місцевого самоврядування у сфері дошкільної освіти **Центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та місцевими державними адміністраціями**. Так, в абз.7 ч.3 ст.48 Законопроекту зазначено, що Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти **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. 48 Законопроекту).

Пропонуємо усунути дублювання повноважень органів управління у сфері дошкільної освіти.

5. В ч. 2 ст. 12 Законопроекту встановлюється, що «Основними формами здобуття дошкільної освіти є інституційна (очна (денна), **дистанційна**, мережева) та індивідуальна (**сімейна** (домашня), педагогічний патронаж). Дистанційна форма здобуття освіти, як визначено у Законі України «Про освіту» (ч.4 ст. 9) – це індивідуалізований процес здобуття

освіти, який відбувається за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників освітнього процесу у спеціалізованому середовищі, що функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій. Організувати надання дошкільної освіти у дистанційній формі, не вбачається можливим з таких причин:

- діти дошкільного віку, зважаючи на особливості свого вікового розвитку, потребують безпосереднього, постійного нагляду дорослого та не можуть самостійно і безконтрольно користуватись засобами для здобуття дистанційної освіти. Тому здобуття дошкільної освіти в дистанційному режимі передбачає роботу в форматі «вихователь-батьки-дитина», де обов'язковою є присутність одного з батьків біля дитини, причому більшу частину навантаження роботи з дитиною, яке в очному форматі виконує вихователь, лягає на батьків;

- зважаючи на вимоги Санітарного регламенту для дошкільних навчальних закладів, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 № 234, якими встановлено, що заняття з використанням комп'ютерів дозволяється проводити для дітей **лише старшого дошкільного віку, лише два рази на тиждень, і з безперервною тривалістю лише 10 хвилин.**

Сімейна (домашня) форма здобуття дошкільної освіти – визначена Закономпроектом як різновид індивідуальної форми здобуття освіти (ч.2 ст. 12). Відповідно до визначення, що міститься у Законі України «Про освіту», сімейна (домашня) форма здобуття освіти - це спосіб організації освітнього процесу дітей самостійно їхніми батьками для здобуття формальної (дошкільної, повної загальної середньої) та/або неформальної освіти. Водночас для **усіх суб'єктів освітньої діяльності** (тобто юридичних і фізичних осіб), Закономпроектом визначено форми організації освітньої діяльності, серед яких така форма, як **сімейний садочок** – «форма організації освітньої діяльності батьками дітей за місцем проживання сім'ї у приватному житловому будинку з одночасним наданням освітніх послуг у сфері дошкільної освіти іншим дітям» (абз. 6 ч. 1 ст. 35 Закономпроекту). Наведене визначення виключає індивідуальну форму здобуття освіти, оскільки передбачає надання дошкільної освіти кільком дітям. При цьому інших форм організації освітньої діяльності для сімейної форми – не передбачено. Тому у Закономпроекті не визначеним залишається форми організації освіти для індивідуальних форм здобуття дошкільної освіти, зокрема, сімейної.

6. Законопроектом вводиться новий термін «форми організації освітньої діяльності» з метою впорядкування переліку **суб'єктів освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти**. Пропонується 7 форм, в яких суб'єкти освітньої діяльності зможуть організувати освітню діяльність: ясельки, дитячий садочок, спеціальний дитячий садочок, мобільний дитячий садочок, сімейний дитячий садочок, центр педагогічного партнерства, центр розвитку дитини (ст. 35 Законопроекту).

Як зазначено в Пояснювальній записці, такий перелік запроваджується замість чинного **переліку типів закладів дошкільної освіти**, для того, щоб поширити цю норму не лише на заклади дошкільної освіти, а й на інших **суб'єктів освітньої діяльності**. Однак, запропонований перелік форм організації дошкільної освіти можливо застосувати лише для суб'єктів освітньої діяльності, які надають дошкільну освіту в інституційній формі. Для суб'єктів освіти, які надають дошкільну освіту в індивідуальній формі такий перелік застосувати неможливо. Тобто, запровадження **форм** замість **типів** закладів дошкільної освіти не вирішує проблему поширення цієї норми на усі суб'єкти освітньої діяльності,

Водночас, необхідно зазначити, що у чинному освітньому законодавстві (ч.6 ст.22 Закону України «Про освіту») передбачено, що будь-які заклади освіти відносяться до певного типу, який зазначається в установчих документах закладів освіти і визначається засновником.

Зважаючи на зазначене, вважаємо недоцільним запроваджувати нове поняття «форми організації освітньої діяльності», а залишити поняття «типи закладів дошкільної освіти».

6.1. Однією з нових форм організації освітньої діяльності Законопроектом пропонується запровадити мобільний дитячий садок – «форма організації освітньої діяльності із застосуванням або на базі пересувного транспортного комплексу для надання освітніх послуг у сфері дошкільної освіти за місцем проживання дітей на територіях, де відсутні суб'єкти освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти» (абз. 5 ч. 1 ст. 29 Законопроекту). Однак у Законопроекті не розкрито особливостей створення, організації роботи, розпорядку дня таких закладів дошкільної освіти, а також порядок зарахування вихованців до них, визначення територіальної доступності, вимоги до кадрового, матеріально-технічного забезпечення

на підставі типового положення про конкурс на посаду керівника державного, комунального закладу дошкільної освіти, затвердженого центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки». Разом з тим, ні в ст. 24, ні в інших статтях Законопроекту не визначено вимог до проведення конкурсу на посаду керівника закладу дошкільної освіти. Вважаємо за необхідне визначити вимоги до проведення конкурсу у Законопроекті, адже невизначений конкретний зміст зазначеної норми не узгоджується з принципом правової визначеності.

Також у ч. 4 цієї ж статті зазначено, що призначає переможця конкурсу на посаду керівника закладу дошкільної освіти та укладає з ним трудовий договір **засновник відповідного закладу**. Таке положення не враховує особливостей місцевого самоврядування, в якому засновником комунального закладу дошкільної освіти є сільська, селищна чи міська рада – представницький орган, який приймає рішення про утворення, ліквідацію чи реорганізацію закладів освіти, а управління ними здійснює спеціально уповноважений виконавчий орган. На нашу думку призначати на посаду керівника закладу дошкільної освіти, якого обрано за результатами конкурсу, та укладати з ним строковий трудовий договір має посадова особа засновника, або уповноваженого ним органу (структурного підрозділу з питань освіти). Просимо врахувати особливості місцевого самоврядування при внесенні змін до ст. 24 Законопроекту.

8. У ч. 5 ст. 41 Законопроекту визначено систему зовнішнього забезпечення якості дошкільної, до якої віднесено «спеціально уповноважені державою установи, що проводять зовнішнє незалежне оцінювання, їх регіональні відділення». Вважаємо недоцільним введення зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) для дошкільної освіти, оскільки сучасним освітнім законодавством ЗНО передбачено лише для випускників закладів загальної середньої освіти (за результатами якого проводиться вступ до закладів вищої освіти). Тому пропонуємо вилучити спеціально уповноважені державою установи, що проводять зовнішнє незалежне оцінювання, їх регіональні відділення із переліку органів, що входять до системи зовнішнього забезпечення якості освіти.

9. У п. 4 ч. 2 ст. 48 Законопроекту передбачено, що центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки координує діяльність структурних підрозділів з питань освіти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Необхідно зауважити, що у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» до повноважень центральних органів

виконавчої влади не віднесено питання координації роботи органів місцевого самоврядування.

10. Звертаємо також увагу на недосконалість термінологічного апарату Законопроекту.

10.1. Зокрема, це стосується необхідності уточнення поняття **«система дошкільної освіти»**. Так, до визначених ч.1 ст. 4 Законопроекту складників системи дошкільної освіти не віднесено органи управління у сфері дошкільної освіти. Однак відповідно до визначення терміна «система освіти», яке подається у ст. 1 Закону України «Про освіту», **до системи освіти – належать і органи управління у сфері освіти**. Тому зазначений у Законопроекті перелік складників системи дошкільної освіти потребує доповнення таким складником як «органи управління у сфері дошкільної освіти» і приведення у відповідність з положеннями Закону України «Про освіту».

10.2. Також у Законопроекті вживаються поряд декілька термінів на позначення органів управління у сфері дошкільної освіти: **«органи управління освітою»** (ч.1 ст. 3), **«орган управління у сфері освіти»** (ч. 3 ст. 13); **«органи управління у сфері дошкільної освіти»** (ст. 47 ст. 48). Необхідно уніфікувати зазначені положення для чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, як того вимагає принцип правової визначеності. Відмітимо, що у тексті Закону України «Про повну загальну середню освіту», що є спеціальним законом у сфері середньої освіти, використовується термін **«органи управління у сфері загальної середньої освіти»**, тому, за аналогією, вважаємо за доцільне використовувати у Законопроекті термін **«органи управління у сфері дошкільної освіти»**.

10.3. У ст. 1 Законопроекту надається визначення терміну «територія обслуговування». Це – «адміністративно-територіальна одиниця (або її частина чи окремі будинки), визначена і закріплена **відповідним органом управління закладу освіти** за комунальним закладом освіти (його структурним підрозділом) для забезпечення територіальної доступності». Водночас у ст. 11 Законопроекту зазначено, що «територіальну доступність дошкільної освіти забезпечують у межах повноважень органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування шляхом... планування та закріплення територій обслуговування за комунальними закладами освіти». Ні органи виконавчої влади, ні органи місцевого самоврядування, зазначені як такі, які закріплюють територію обслуговування, не є **«органами управління закладу освіти»**. У ст. 47 Законопроекту вони визначені як **«органи управління у сфері дошкільної освіти»**. Зважаючи на зазначене,

визначення терміна «територіальна доступність» необхідно викласти у такій редакції «територія обслуговування – адміністративно-територіальна одиниця (або її частина чи окремі будинки), визначена і закріплена **відповідним органом управління у сфері дошкільної освіти** за комунальним закладом освіти (його структурним підрозділом) для забезпечення територіальної доступності».

10.4. У ч. 3 ст. 52 Законопроекту зазначається, що «об'єкти та інше майно державних і комунальних закладів дошкільної освіти не підлягають приватизації чи використанню не за освітнім призначенням, крім надання в оренду з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу, з урахуванням визначеної **органом управління** можливості щодо користування державним або комунальним нерухомим майном для таких цілей відповідно до законодавства». Потребує уточнення, який саме орган управління мається на увазі у цій статті (**органом управління закладом дошкільної освіти, чи органом управління у сфері дошкільної освіти**), оскільки у ній вживається лише словосполучення «**орган управління**».

Зважаючи на вищевикладене, проект Закону України «Про дошкільну освіту» потребує доопрацювання з урахуванням викладених зауважень та підготовки необхідних змін до Бюджетного кодексу.

З повагою

Виконавчий директор



Олександр СЛОБОЖАН