

Інформаційна довідка
про права та обов'язки органів місцевого самоврядування –
засновників закладів освіти - з питань забезпечення якості
освіти на підпорядкованих територіях

I. Організація ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів на території області

Законодавство України регулює широкий спектр питань, пов'язаний із реалізацією права громадян на освіту. Визначає сферу відповідальності та повноваження кожного, хто має відношення до неї. До повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування належить питання щодо ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку. Це повноваження регулюється статтями 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 66 Закону України «Про освіту» та 8 Закону України «Про повну загальну середню освіту».

Вивчення цього питання, яке здійснено працівниками управління Державної служби якості освіти у Чернівецькій області у травні 2021 року, окреслило стан справ з цього напрямку. Проаналізовано діяльність уповноважених органів у частині ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів 12 територіальних громад, що складає 23% від їх загальної кількості, а саме: Вашківецьку, Заставнівську, Новоселицьку міські територіальні громади, Неполоковецьку селищну територіальну громаду, Боянську, Волоківську, Горішньошерівецьку, Клішківецьку, Магальську, Мамаївську, Недобоївську, Чагорську сільські територіальні громади та встановлено наступне.

Рішення органу місцевого самоврядування щодо уповноваженого органу із здійснення організації обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів наявне у 10 територіальних громадах, що становить 83% від охоплених вивченням. В усіх відвіданих територіальних громадах здійснення цих повноважень покладено на органи управління освітою. Відсутнє відповідне рішення органу місцевого самоврядування у 2 (17%) територіальних громадах: Клішківецькій сільській раді та Заставнівській міській раді. Водночас наявний проєкт рішення виконавчого комітету Заставнівської міської ради «Про організацію ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку у Заставнівській територіальній громаді».

Рішення органу місцевого самоврядування щодо закріплення територій обслуговування за закладами освіти наявне в 11 територіальних громадах, що становить 92% від охоплених вивченням. Території обслуговування не закріплені тільки в Недобоївській територіальній громаді (8%).

Відсутність відповідних рішень вказує на те, що відповідними громадами порушуються норми законодавства та не здійснюється контроль за охопленням освітою дітей, які проживають на їх територіях.

Повноваження щодо організації ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів не прописані або потребують удосконалення у

положеннях про структурний підрозділ у 4 (33%) органах управління освітою: відділі освіти, молоді та спорту, культури, туризму виконавчого комітету Волоківської сільської ради; відділі освіти, культури, молоді та спорту Заставнівської міської ради; відділі освіти, молоді та спорту Недобоївської сільської ради; відділі освіти, культури, молоді та спорту Чагорської сільської ради. Посадові інструкції відповідальних осіб наявні у 9 (75%) органах управління освітою, проте у 6 із них не прописано відповідальність за ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та Реєстру. В органах управління освітою Клішківської, Волоківської, Магальської сільських рад відсутні посадові інструкції працівників (3 громади, що складає 25%). Це може стати причиною ухилення від виконання покладених на працівників обов'язків.

Реєстр даних про дітей шкільного віку наявний в 11 (92%) уповноважених органах. Проте в органах управління освітою інформацію про персональні дані дітей у Реєстрах необхідно привести у відповідність до вимог постанови КМУ від 13.09.2017 року №684, зокрема відділу освіти, культури, сім'ї, молоді, спорту та охорони здоров'я Горішньошеровецької сільської ради; відділу освіти Магальської сільської ради; відділу освіти, молоді та спорту Недобоївської сільської ради; відділу освіти, культури, молоді та спорту Чагорської сільської ради. Відсутній Реєстр у Клішківській територіальній громаді.

Низка порушень, які зафіксовані у Клішківській територіальній громаді, свідчить про порушення зазначених вище статей Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту», а також постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 року №684 «Про затвердження порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів».

Також, під час вивчення даного питання відвідано 12 закладів дошкільної освіти, що становить 5% від загальної кількості закладів області. За результатами вивчення встановлено, що у 11 (92%) закладах наявний один із основних документів, а саме Журнал прибуття (вибуття) дітей. Відсутній документ у ЗДО № 1 Заставнівської міської ради, що значно ускладнює встановлення реальної кількості вихованців закладу. Про кількість дітей, які відвідують заклад, можна дізнатися лише зі слів керівника. Тільки у 6 (50%) закладах наявна Інструкція з діловодства закладу.

Записи у журналах обліку щоденного відвідування групи дітьми ведуться з порушеннями у 4 (33%) закладах: Неполоківському ЗДО Неполоківської сільської ради, Мамаївському ЗДО Мамаївської сільської ради, ДНЗ с.Шилівці Клішківської сільської ради, ЗДО «Віночок» Новоселицької міської ради. Зокрема відсутні підписи керівника, неузгоджені списки вихованців відповідно до Журналу прибуття (вибуття) дітей у заклад. Виявлені порушення можуть спричинити позбавлення прав дітей на дошкільну освіту; невиправдану мережу закладів та додаткові фінансові витрати.

Із 12 відвіданих закладів загальної середньої освіти Інструкція з діловодства закладу наявна в 8 (67%). Часто Інструкція не відображає реальний механізм ведення діловодства закладу, а носить формальний характер. Документ відсутній у 4 (33%) закладах: НВК «Вашківецька гімназія ім. І.Бажанського», Магальському ЗЗСО, Мамаївському ЗЗСО, Недобоївському ЗЗСО).

З грубими порушеннями ведуться Алфавітні книги в Заставнівській ЗОШ та Магальському ЗЗСО.

Під час вивчення встановлено, що у 2 (17%) закладах: Горішньошеровецькому опорному ЗЗСО та Молодійській ЗОШ – порушується пункт 7 Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів, затверджений постановою КМУ від 13.09.2017 №684, щодо заборони залучення працівників закладів освіти до організації та ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку. Виявлені недоліки можуть стати причиною порушення прав дітей на освіту, неотримання якісних освітніх послуг та моральної шкоди заподіяної педагогічним працівникам.

II. Проблеми забезпечення якості освіти на території Чернівецької області у частині виконання органами місцевого самоврядування повноважень у галузі освіти (за результатами інституційних аудитів)

Відповідно до статті 45 Закону України «Про освіту», Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 09.01.2019 № 17, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 12.03.2019 за № 250/33221; пункту 2 розділу II Положення про управління Державної служби якості освіти у Чернівецькій області, затвердженого наказом Державної служби якості освіти України від 09.07.2019 № 01-11/32 (зі змінами) упродовж 2020-2021 рр. управлінням Державної служби якості освіти у Чернівецькій області проведено 7 інституційних аудитів закладів загальної середньої освіти (1 плановий, 6 позапланових). Ініціаторами позапланових аудитів були керівники закладів загальної середньої освіти (4 заклади) та їх засновники (2 заклади). Серед закладів освіти, що пройшли інституційний аудит:

- один заклад загальної середньої освіти обласного підпорядкування: Комунальний заклад «Вижницька спеціалізована школа-інтернат І-ІІІ ст. з поглибленим вивченням окремих предметів художньо-естетичного циклу імені Назарія Яремчука»,

- один заклад освіти, що розташований у місті обласного значення: Комунальний дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад «Навчально-виховний комплекс «Лідер» Чернівецької міської ради,

- один заклад освіти, що розташований у місті районного значення: Сторожинецька гімназія №2 Сторожинецької міської ради Чернівецького району Чернівецької області,

- два сільські заклади освіти: Рукшинська загальноосвітня школа I-III ступенів Рукшинської сільської ради Дністровського району Чернівецької області) та Зруб-Комарівська гімназія ступенів Сторожинецької міської ради Чернівецького району Чернівецької області,

- два сільські малочисельні заклади освіти I-II ступенів: Анадольський навчально-виховний комплекс «Загальноосвітній навчальний заклад I-II ступенів-дошкільний навчальний заклад» Хотинського району Чернівецької області та Слобідський навчально-виховний комплекс Глибоцької селищної ради.

За результатами здійснених інституційних аудитів складено 7 актів про виявлені порушення вимог законодавства у сфері загальної середньої освіти, видано розпорядження про їх усунення; підготовлено висновки про якість освітньої діяльності закладів освіти, внутрішню систему забезпечення якості освіти та рекомендації керівникам закладів освіти та їх засновникам щодо вдосконалення діяльності закладу освіти.

Згідно зі статтею 66 Закону України «Про освіту» до повноваження органів місцевого самоврядування віднесено реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території в межах визначених законом повноважень. Повноваження засновників закладів загальної середньої освіти визначені статтею 37 Закону України «Про повну загальну середню освіту».

З боку органів місцевого самоврядування виявлено низку порушень в частині виконання зобов'язань засновників, що визначені законодавством.

Аналіз діяльності закладів загальної середньої освіти здійснений під час інституційних аудитів дозволив виокремити порушення, що зустрічаються одразу у декількох закладах, діяльність яких вивчалася. Такі порушення законодавства можна вважати типовими. Зокрема,

- статuti всіх закладів освіти, що пройшли інституційний аудит не відповідають чинному законодавству і потребують удосконалення;

- штатні розписи в усіх закладах освіти не відповідають типовим штатним нормативам;

- фінансові звіти про використання публічних та благодійних коштів на сайтах усіх закладів освіти, що підлягали вивченню відсутні, застарілі або розміщена лише їх частина;

- усі кошториси досліджених закладів освіти не містять обсягу коштів для фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників;

- тільки в одному закладі освіти із семи (Вижницька спеціалізована школа-інтернат обласного підпорядкування) Стратегія розвитку закладу освіти затверджена засновником;

- тільки в одному закладі освіти із семи (Зруб-Комарівська гімназія Сторожинецької міської ТГ) відсутні освітні програми до 2020/2021 навчального року;

- в усіх закладах освіти інклюзивність та архітектурна доступність приміщень забезпечена на мінімальному рівні;
- в усіх закладах освіти, що підлягали інституційному аудиту не забезпечено ігрові майданчики для учнів 1-4 класів; спортивні майданчики, футбольні та фолейбольні поля або відсутні, або потребують покращення;
- в жодному із семи закладів освіти вимоги Санітарного регламенту щодо облаштування та утримання санітарних вузлів не дотримуються, не облаштовані відповідно потреб учасників освітнього процесу з особливими освітніми потребами; облаштування санітарних вузлів в усіх вказаних закладах потребує покращення;
- у п'яти із семи закладів освіти відсутні окремі внутрішні вбиральні для працівників;
- лише один заклад освіти (Рукшинська ЗОШ) на достатньому рівні обладнаний предметними кабінетами, швидкісним інтернетом, мультимедійними пристроями, навчальними інтерактивними комплексами, необхідними для реалізації освітньої програми;
- жодний заклад не убезпечив учнів від доступу до небажаного інтернет-контенту;
- шість із семи закладів освіти незабезпечені якісним освітленням, лабораторний контроль рівня освітленості навчальних кабінетів не здійснюється;
- у трьох закладах освіти із семи місця для відпочинку для здобувачів освіти частково облаштовані, але вимагають покращення, а в інших чотирьох закладах – взагалі відсутні;
- бібліотека як просвітницький центр облаштована лише в одному закладі освіти (Вижницька спеціалізована школа-інтернат обласного підпорядкування) із семи. В чотирьох закладах наявне лише приміщення для зберігання навчальної літератури, у двох закладах – бібліотеки використовуються як пункти видачі літератури, які не мають місць для роботи учнів;
- два заклади із семи (Рукшинська ЗОШ I-III ступенів Рукшинської ТГ, Слобідський НВК Глибоцької ТГ) не мають державного акту про передачу земельних ділянок в постійне користування.

Найтривожнішою є ситуація у Слобідському НВК Глибоцької селищної ради Чернівецького району та Зруб-Комарівській гімназії Сторожинецької міської ради Вижницького району.

Позитивним є те, що в області на належному рівні функціонують початкові класи Нової української школи. Особливо можна відмітити роботу вчителів початкових класів Вижницької спеціалізованої школи-інтернату. Управлінську діяльність можна відзначити у Чернівецькому НВК «Лідер» Чернівецької міської ради, директор якої у цьому році стала переможцем обласного етапу конкурсу «Директор року».

Необхідно відмітити діяльність засновників, голів Рукшиської та Глибоцької територіальних громад, щодо активної позиції під час формування мережі закладів освіти на своїй території та професійний підхід щодо аналізу реальної ситуації, підходів до збору інформації та організації громадських слухань щодо оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти.

Типові порушення законодавства:

Положення законодавства України у сфері освіти, які визначають обов'язки засновника	Рекомендації за результатами ІА
Частина 2 статті 33 ЗУ « Про повну загальну середню освіту »: затверджує статут (його нову редакцію), укладає засновницький договір у випадках, визначених законом.	Статути ЗЗСО, оновлені у 2020-2021 рр., містять застарілу нормативну базу та положення з нечинних нормативних документів. Типи закладів не відповідають Закону України «Про освіту».
Частина 1, статті 60 ЗУ « Про повну загальну середню освіту »: Штатні розписи державних і комунальних закладів загальної середньої освіти незалежно від підпорядкування і типів розробляються на основі типових штатних нормативів закладів загальної середньої освіти, затверджених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, та затверджуються керівником закладу загальної середньої освіти за погодженням із засновником або уповноваженим ним органом.	Штатні розписи закладів не відповідають типовим штатним нормативам закладів загальної середньої освіти, затвердженим наказом МОН України від 06.12.2010 № 1205.
Частина 2 статті 37 ЗУ « Про повну загальну середню освіту »: засновник здійснює контроль за використанням закладом загальної середньої освіти публічних коштів;	На сайті закладу освіти/засновника відсутні фінансові звіти про використання публічних та благодійних коштів.
Частина 2 статті 37 ЗУ « Про повну загальну середню освіту »: засновник затверджує кошторис закладу загальної середньої освіти, у тому числі обсяг коштів, що	Кошторис не містить статті із обсягом коштів передбачених на підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

<p>передбачається на підвищення кваліфікації педагогічних працівників, та контролює його виконання;</p>	
<p>Частина 2 статті 37 ЗУ «Про повну загальну середню освіту»: засновник затверджує за поданням закладу загальної середньої освіти стратегію розвитку такого закладу;</p> <p>фінансує виконання стратегії розвитку закладу загальної середньої освіти (крім приватних та корпоративних закладів загальної середньої освіти), у тому числі здійснення інноваційної діяльності закладом освіти;</p>	<p>Стратегії розвитку закладів освіти не затверджені засновником.</p>
<p>Абзац 4 частини 2 статті 23 ЗУ «Про освіту»: забезпечує створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;</p>	<p>Не забезпечена інклюзивність, архітектурна доступність, універсальність дизайну та розумне пристосування приміщень закладів із врахуванням потреб учасників освітнього процесу.</p>
<p>Частина 3 статті 37 ЗУ «Про повну загальну середню освіту»: засновник зобов'язаний утримання та розвиток заснованого ним закладу освіти, його матеріально-технічної бази на рівні, достатньому для виконання вимог державних стандартів, ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти, вимог трудового законодавства, оплати праці педагогічних та інших працівників, охорони праці, безпеки життєдіяльності, пожежної безпеки тощо;</p>	<p>Не здійснюється:</p> <ul style="list-style-type: none"> - облаштування ігрових майданчиків для учнів 1-4 класів; спортивних майданчиків для занять фізичною культурою, футбольного та волейбольного полів; - облаштування санітарних вузлів відповідно до Санітарного регламенту та потреб учасників освітнього процесу з особливими освітніми потребами; - облаштування предметних кабінетів, у тому числі навчальним обладнанням, серед іншого мультимедійними пристроями, швидкісним інтернетом, навчальними інтерактивними комплексами для інтерактивних панелей, необхідними для реалізації освітньої програми;

	<ul style="list-style-type: none"> - устанавлення програмного та/або технічного обладнання, яке унеможливить доступ користувачів до небезпечного контенту; - забезпечення організації лабораторного контролю рівня освітленості в навчальних кабінетах та заміни освітлювальних приладів за його результатами; - облаштування місць відпочинку для здобувачів освіти 5-11 класів; - облаштування приміщення бібліотеки як просвітницького центру для всіх вікових груп здобувачів освіти та педагогічних працівників.
<p>Стаття 80 Закону України «Про освіту» та частин 1, 2 статті 92 «Земельного кодексу України»: Право постійного користування земельною ділянкою - це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають: заклади освіти незалежно від форми власності.</p>	<p>Відсутні акти про передачу в постійне користування земельних ділянок.</p>

Начальник управління Державної
служби якості освіти у Чернівецькій області



Оксана ПАЛІЙЧУК