

Дослідження викликів, що виникають в об'єднаних громадах при внесенні змін до установчих документів закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти

Інформаційно-аналітична довідка

Інна Білик, експерт

Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні»

Реформа з децентралізації влади передбачає комплекс змін з метою передачі повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування. На сьогодні в країні завершено добровільний етап об'єднання та створено 1469 ОТГ.¹

Об'єднані громади отримали нові повноваження, зокрема в сфері освіти. Їх реалізація складне завдання, оскільки адміністративно-територіальна реформа відбувається одночасно із реформою освіти та фінансів.

Реалізуючи заходи націлені на виконання делегованих повноважень в сфері освіти, громади забезпечують рівний доступ до якісних освітніх послуг, відповідність статутної діяльності вимогам законодавства, а новостворені громади приймають заклади освіти в комунальну власність, та ін. В таких випадках виникає ряд питань:

- Як змінити назву закладу освіти?
- Як і які зміни зробити в статуті закладу освіти щоб не порушити законодавство?
- Чи потрібно повертати стару назву закладу освіти, якщо його було перейменовано із закладу освіти I-III ступенів в ліцей після прийняття ЗУ «Про повну загальну середню освіту»?
- Чи може реєстратор зареєструвати статут закладу освіти, якщо при визначенні типу закладу освіти в ньому використано положення закону «Про освіту» до його зміни у вересні 2017 р., оскільки новий закон передбачає п'ятирічний перехідний період?
- Як і кому мають передаватися ліцеї, що функціонують на території громад із населенням менше 50 тис.?

Прийняття ЗУ «Про повну загальну середню освіту» та завершення добровільного етапу об'єднання громад в 2020 році, підняли на новий рівень актуальність питання про перейменування закладів освіти та внесення змін до установчих документів. Відсутність роз'яснень чи рекомендацій, щодо дій в таких ситуаціях, спричиняє випадки тиску на громади. В одних випадках їх закликають до внесення змін до установчих документів, а в інших – до відміни раніше прийнятих рішень.

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА

Пп. 13 п. 3 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» ЗУ «Про освіту» визначено, що **переоформлення установчих документів закладів освіти з метою приведення їх у відповідність із законом «Про освіту» здійснюється протягом 5 років з дня**

¹ Про формування територіальних громад [Децентралізація дає можливості \(decentralization.gov.ua\)](http://decentralization.gov.ua)

набрання ним чинності. Листом МОН від 13.06.2018 р. N 1/9-386 «Організаційна Свобода» щодо переоформлення статутів закладів освіти зазначено наступне:

Згідно з пунктом 11 частини 1 статті 15 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" зміни, що вносять до установчого документа юридичної особи, оформлюють, викладаючи документ у новій редакції. У разі потреби, щоб внести навіть мінімальні зміни, засновник має забезпечити підготовку нової редакції статуту з включенням до нього усіх необхідних змін.

П.4 ст.87 Цивільного кодексу України (ЦКУ) визначено, що юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. П. 1 ст. 104 ЦКУ юридична особа припиняється в результаті реорганізації або ліквідації. Видами реорганізації є злиття, приєднання, поділ, перетворення. У випадку реорганізації майно, права та обов'язки юридичних осіб переходять до правонаступників.

ЗУ «Про повну загальну середню освіту» приніс позитивні зміни, проте містить ряд викликів, що стали гостро відчутними після виборів 25 жовтня 2020 р.² Серед ключових причин законодавча неврегульованість процедур та відсутність рекомендацій як реалізувати норми ЗУ «Про повну загальну середню освіту» для новостворених громад, а саме:

✓ Ст. 35 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» визначає три типи закладів освіти: початкова школа, гімназія і ліцей. Законом не визначено взаємозв'язок між новою типологією та закладами освіти I ступенів, I-II ступенів, I-III ступенів. При цьому варто зазначити, що пп. 2 п. 4 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» ЗУ «Про освіту» передбачав внесення змін до ЗУ «Про загальну середню освіту» в частині визначення типів закладів освіти:

початкова школа - заклад освіти I ступеня (або структурний підрозділ іншого закладу освіти), що забезпечує початкову освіту;

гімназія - заклад середньої освіти II ступеня (або структурний підрозділ іншого закладу освіти), що забезпечує базову середню освіту;

ліцей - заклад середньої освіти III ступеня (або структурний підрозділ іншого закладу освіти), що забезпечує профільну середню освіту.

Проте сьогодні ЗУ «Про загальну середню освіту» нечинний і, як зазначалося, ця норма не знайшла свого відображення в ЗУ «Про повну загальну середню освіту».

✓ В ЗУ «Про повну загальну середню освіту» не визначено взаємозв'язок та наслідки реформи освіти для ліцеїв та гімназій, що були створені та здійснюють свою діяльність відповідно до Інструкції про організацію та діяльність ліцею та Інструкції **про організацію та діяльність гімназій затверджених наказом Міністерства освіти і науки** від 20 липня 1995 року N 217.

Згідно пп. 6 п. 1 ст32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» рішення про утворення комунальних ліцеїв як окремих юридичних осіб, їх реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські ради (міст з населенням більше 50 тисяч). Понад 70% з усіх зареєстрованих ліцеїв розміщені і мають перейти у громади з кількістю мешканців менше 50 тисяч³

² Передача освітніх закладів та установ громадам: усі питання можна і потрібно вирішувати <https://decentralization.gov.ua/news/13126>

³ Передача освітніх закладів та установ громадам: усі питання можна і потрібно вирішувати <https://decentralization.gov.ua/news/13126>

Актуальність проблеми зміни назв закладів освіти та внесення змін до їх установчих документів підкреслює ст. 103-2 Бюджетного кодексу в якій визначено типи закладів освіти у які спрямовується освітня субвенція для виплати заробітної плати педагогічним працівникам згідно із ЗУ «Про повну загальну середню освіту».

При розгляді даного питання також необхідно враховувати, що згідно ст. 1 Розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» з 1 вересня 2024 року: початкова школа функціонує як окрема юридична особа, або як структурний підрозділ гімназії; гімназія та ліцей функціонують як окремі юридичні особи. **Як наслідок до 1 вересня 2024 р. початкова школа, гімназія та ліцей можуть функціонувати як одна юридична особа.**

Пп. 6 частини 1 ст.32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» вступає в дію з моменту набуття чинності закону і передбачає, що **рішення про утворення комунальних ліцеїв як окремих юридичних осіб, їх реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські ради (міст з населенням більше 50 тисяч).**

В ст. 33 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» визначено, що статут закладу загальної середньої освіти має містити, зокрема, інформацію про тип закладу освіти.

ВИСНОВКИ

Аналіз законодавства дозволяє зробити деякі важливі висновки:

- До 28 вересня 2022 року внесення змін в установчі документи закладів освіти виникає в двох випадках:
 - a. При прийнятті самостійного рішення засновником привести установчі документи закладу освіти у відповідність із чинним законодавством, зокрема ЗУ «Про освіту», ЗУ «Про повну загальну середню освіту».
 - b. У випадку утворення, реорганізації, перепрофілюванні (зміні типу) закладу освіти, зміні назви закладу освіти.
- При передачі закладів освіти із спільної комунальної власності району в комунальну власність громад, з 2015 року і до набуття чинності ЗУ «Про повну загальну середню освіту», процедура реорганізації, що передбачала зміну назви закладу освіти та внесення змін до статутних документів, була врегульована. Виклики виникли внаслідок неузгодженості ЗУ «Про освіту» і ЗУ «Про повну загальну середню освіту» та відсутності в останньому положень, які б врегулювали для новостворених громад процедуру приведення типів закладів освіти до вимог базових законів.
- При вирішенні даних питань ми не можемо опиратися на практику застосування норм права у випадку колізії⁴, оскільки як в ЗУ «Про освіту» так і в ЗУ «Про повну загальну середню освіту» не визначено необхідні процедури.
- Для громад, що стали засновниками закладів освіти та забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, до набрання чинності ЗУ «Про повну загальну середню освіту» виклики відсутні. Згідно законодавства **при внесенні змін до назви закладу освіти, його статутних документів не відбувається жоден із процесів: реорганізації, ліквідації чи перепрофілювання (зміну типу). Як наслідок об'єднані громади можуть виступати в якості засновників ліцеїв до 1 вересня 2024 року. Відсутність права в об'єднаних громад**

⁴ Лист Міністерства Юстиції Щодо практики застосування норм права у випадку колізії від 26.12.2008 N 758-0-2-08-19

створювати заклад освіти не позбавляє їх права бути його засновником. Рішення про зміну назви закладів освіти та нові редакції статутів затверджуються сесією міської (сільської, селищної) ради і проходять процедуру реєстрації в реєстратора у визначених законом порядку.

Для новостворених громад ситуація досить складна. Внаслідок неузгодженості законодавства, при прийнятті рішення, доводиться обирати яку саме норму закону буде порушено (з двох зол обрати менше). Можливим варіантом вирішення проблеми може стати розмежування процесів реорганізації та зміни назви закладу освіти та його статуту. Дана пропозиція базується на припущенні, що підтвердженням факту набуття прав засновника закладу освіти, у випадку його передачі зі спільної комунальної власності району в комунальну власність громади, є прийняття відповідного рішення сесією міської (сільської, селищної) ради. Припущення зроблене на підставі п.1 ст 32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту».

Такий підхід передбачає реалізацію двох етапів:

Етап 1 – реорганізація. П. 1 ст. 32 надає право засновникам приймати рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) закладу загальної середньої освіти. При передачі закладів освіти із комунальної власності району в комунальну власність громади відбувається процес реорганізації. Це підтверджують рішення сесій про передачу із комунальної власності району в комунальну власність громади. **На даному етапі відбувається зміна засновника.** Чинне законодавство не забороняє об'єднаним громадам бути засновниками закладів освіти що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти.

Етап 2 – зміна назви закладу освіти та внесення змін до статуту. З цією метою має бути прийнято окреме рішення. Будучи засновником закладу освіти рада об'єднаної громади має підстави змінити назву закладу освіти I-III ступенів на ліцей не порушуючи при цьому пп. 6 п. 1 ст. 32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту». На цьому етапі не відбувається жодного із процесів заборонених ст. 32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту». **Тип навчального закладу визначається відповідно до чинного законодавства: ЗУ «Про повну загальну середню освіту», ЗУ «Про освіту»: початкова школа, гімназія, ліцей.** До 1 вересня 2024 р. початкова школа, гімназія та ліцей можуть функціонувати як одна юридична особа.

Законодавча неврегульованість питання призводить до випадків відмови реєстраторів реєструвати нові редакції статутів закладів освіти.

▪ Внесення змін до ЗУ «Про освіту» та ЗУ «Про повну загальну середню освіту» та узгодження відповідних процедур із іншими нормативно-правовими документами є основним інструментом вирішення проблем пов'язаних із набуттям прав засновників закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, і виникли внаслідок прийняття ЗУ «Про повну загальну середню освіту». Зокрема пропонується внесення змін до розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” ЗУ Про освіту, які б передбачали внесення змін (доповнення) до ст.35 ЗУ Про повну загальну середню освіту, а саме:

а) здобуття загальної середньої освіти забезпечують:

- початкова школа - заклад освіти I ступеня (або структурний підрозділ іншого закладу освіти), що забезпечує початкову освіту;
- гімназія - заклад середньої освіти II ступеня (або структурний підрозділ іншого закладу освіти), що забезпечує базову середню освіту;

- ліцей - заклад середньої освіти III ступеня (або структурний підрозділ іншого закладу освіти), що забезпечує профільну середню освіту

б) визначати ліцеї, що забезпечують науково-теоретичну, гуманітарну, загальнокультурну підготовку обдарованих і здібних дітей як ліцеї, що забезпечують профільну середню освіту. Переглянути положення пов'язані із оплатою праці педагогів в таких закладах освіти. Визнати такими що втратили чинність наказ МОН №217 від 20.07.95 "Про затвердження інструкції про організацію та діяльність гімназії та Інструкції про організацію та діяльність ліцею".

- Потребує роз'яснення питання щодо:

а) права сільських, селищних міських громад, незалежно від кількості жителів, виступати в ролі засновників ліцеї та приймати їх в управління зі спільної комунальної власності району в спільну комунальну власність громад до 1 вересня 2024 р. Можливим варіантом вирішення питання є відтермінування вимог абз.6 п.1 ст 32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» до 1 вересня 2024 р.

б) права ліцеїв здійснювати освітню діяльність у випадку відсутності затвердженого КМУ положення про ліцей, оскільки існують випадки відмови реєстратора здійснити перереєстрацію закладів освіти та змінити тип закладу з I-III на ліцей. Можливим варіантом вирішення питання є внесення змін до абз.7 п.1 ст 32 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» та викладення її в редакції «Ліцеї можуть бути утворені та здійснювати освітню діяльність за умов дотримання вимог цього Закону, ліцензійних умов та положення про ліцей *з моменту його затвердження* Кабінетом Міністрів України». Таким чином, у випадку, якщо положення не затверджено, то ліцей має право здійснювати освітню діяльність за умов дотримання ЗУ Про повну загальну середню освіту та ліцензійних умов.

- Відсутність змін в законодавстві, в стратегічній перспективі, призведе до санкцій з боку державних контролюючих органів та судових позовів до об'єднаних громад.