

**Відповіді Міністерства освіти і науки України
на проблемні питання органів місцевого самоврядування та пропозиції
щодо їх вирішення, які виникли під час відеоконференції «Діалоговий
захід з питань організації середньої освіти в територіальних громадах
під час військової агресії рф»**

Щодо пункту 1.1

Коштів недостатньо для виплат доплат та надбавок педагогічним працівникам у повному обсязі

Міністерством освіти і науки України було розроблено проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці в галузі освіти в 2022 році», яким передбачалося унормувати питання оплати праці, зокрема встановлення надбавок та доплат педагогічним працівникам закладів та установ освіти з урахуванням скорочення на 10 % видатків загального фонду Державного бюджету України на 2022 рік, передбачених для Міністерства освіти і науки України за програмою 2211190 «Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам», для недопущення виникнення кредиторської заборгованості з виплати заробітної плати педагогічним працівникам закладів та установ освіти. Однак цей проєкт постанови не був підтриманий Кабінетом Міністрів України.

Щодо пункту 1.2

Нестача коштів освітньої субвенції для організації поділу класу на групи

Наказом Міністерства освіти і науки України від 22.03.2021 № 351 було утворено робочу групу з удосконалення формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами (далі – робоча група). До складу робочої групи увійшли представники Міністерства освіти і науки України, Міністерства фінансів України, шведсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні», а також для представлення інтересів територіальних громад - представники Асоціації міст України та Асоціації об'єднаних територіальних громад України. Врахування у Формулі збільшення коефіцієнту поділу класів на групи потребувало додатково 5 млрд грн. У зв'язку з відсутністю неінфляційних джерел фінансування Міністерством фінансів України при визначенні граничного обсягу видатків за бюджетними програмами Міністерства освіти і науки України на 2022 рік не передбачено збільшення обсягу освітньої субвенції за цим напрямом. Відповідно робочою групою було прийнято рішення залишити коефіцієнт поділу класів на групи незмінним у 2022 році. Зважаючи на недостатність фінансування освіти у воєнний час, МОН перегляне положення наказу МОН від 20.02.2002 № 128 «Про затвердження Нормативів наповнюваності груп дошкільних навчальних закладів (ясел-садків) компенсуючого типу, класів спеціальних загальноосвітніх шкіл

(шкілінтернатів), груп подовженого дня і виховних груп загальноосвітніх навчальних» в частині поділу класів на групи.

Щодо пункту 2

Відсутність коштів у місцевих бюджетах на соціальні гарантії працівникам освіти встановлені державою на час дії воєнного стану

Інформуємо, що Міністерство освіти і науки направило до департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської міської державних (військово-цивільних) адміністрацій, керівників закладів освіти листа від 25.04.2022 № 1/4444-22 з роз'ясненням щодо оплати праці працівників закладів освіти під час воєнного стану, зокрема щодо державних гарантій працівникам закладів та установ освіти, визначених у частині першій статті 57¹ Закону України «Про освіту» (із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану» від 15.03.2022 № 2126-IX, що набув чинності 20.03.2022).

Також Міністерство освіти і науки неодноразово листами від 28.02.2022 № 1/3292-22, від 06.03.2022 № 1/3370-22, від 07.03.2022 № 1/3378-22, від 15.03.2022 № 1/3463-22 доводило до департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської міської державних (військово-цивільних) адміністрацій, керівників закладів освіти інформацію щодо особливостей застосування норм трудового законодавства під час дії правового режиму воєнного стану, зокрема щодо оплати праці працівників закладів освіти під час призупинення навчання, в умовах дистанційного навчання, під час простою тощо (зазначені листи є у вільному доступі на сайті Міністерства освіти і науки України).

На звернення педагогічних працівників закладів освіти щодо зменшення розмірів або не виплату заробітних плат, Міністерство освіти і науки направляло до департаментів (управлінь, відділів) освіти місцевих органів виконавчої влади роз'яснювальні листи про оплату праці працівників закладів освіти під час воєнного стану з проханням дотримуватися норм законодавства при оплаті праці працівників закладів освіти та переглянути свої рішення і рішення керівників закладів освіти про зменшення заробітних плат педагогічним працівникам закладів освіти.

При цьому варто зауважити, що відповідно до статті 2 Закону України «Про освіту» листи, інструкції, методичні рекомендації, інші документи органів виконавчої влади, крім наказів, зареєстрованих Міністерством юстиції України, та документів, що регулюють внутрішню діяльність органу, не є нормативно-правовими актами і не можуть встановлювати правові норми.

Інформуємо, що у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, визначає Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»

від 15.03.2022 № 2136-IX. У період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю у частині відносин, врегульованих цим Законом.

Також цим Законом передбачено, що на період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до статей 43, 44 Конституції України. На період воєнного стану дія окремих положень колективного договору може бути зупинена за ініціативою роботодавця.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX заробітна плата виплачується працівнику на умовах, визначених трудовим договором. Роботодавець повинен вживати всіх можливих заходів для забезпечення реалізації права працівників на своєчасне отримання заробітної плати.

Під час воєнного стану працівники можуть виконувати завдання у штатному режимі або за межами робочого приміщення, адміністративної будівлі (дистанційно). Порядок і підстави дистанційної роботи передбачено законодавством про працю.

При переведенні працівників на дистанційну форму організації праці, оплата їх праці має здійснюватися в повному обсязі відповідно до законодавства.

У разі відсутності організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, оголошується простій щодо окремих працівників або структурних підрозділів відповідно до статті 34 КЗпП.

Зауважуємо, що порядок оплати часу простою визначаються положеннями статті 113 Кодексу законів про працю України.

Відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» надано право керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу).

Тобто, постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 221 встановлена нижня межа оплати часу простою працівників – не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу) і не передбачена заборона здійснювати оплату часу простою у більш високому розмірі, зокрема, у розмірі середньої заробітної плати.

Водночас, відповідно до пункту 8.3.3 Галузевої Угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2021-2025 роки, що зареєстрована Міністерством економіки України 18.06.2021 за № 12, сторони рекомендують керівникам установ та закладів освіти

забезпечити оплату простою працівникам, включаючи непедагогічних та тих, які працюють за сумісництвом, не з їх вини в розмірі середньої заробітної плати.

Отже, у керівників закладів освіти, органів виконавчої влади місцевого самоврядування є усі законодавчі підстави здійснювати оплату праці працівників закладів освіти, у тому числі й часу простою, у розмірі середньої заробітної плати, натомість внаслідок шкоди, яка заподіяна державою-агресором економіці України, не усі місцеві бюджети мають кошти на такі виплати (особливо це стосується закладів дошкільної, позашкільної освіти) і місцеві ради вимушені приймати рішення про оплату часу простою у меншому розмірі.

Щодо пункту 3

Руйнування освітньої інфраструктури через активні воєнні дії РФ проти України

Спрощення процедури реорганізації і трансформації освітньої мережі, зокрема шляхом виключення або зупинення дії норми абзацу другої частини другої статті 32 Закону України «Про повну загальну середню освіту», може призвести до необґрунтованої ліквідації закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості, порушень трудових прав педагогічних працівників та прав дітей на здобуття освіти у найбільш наближеному закладі загальної середньої освіти.

Щодо пункту 4

Внести зміни до положення про дистанційне навчання, передбачити особливості наповнюваності класів у період воєнного стану

Інформуємо, що відповідно до Закону України про внесення змін до деяких законів України в сфері освіти щодо врегулювання окремих питань освітньої діяльності в умовах воєнного стану (реєстр. № 7325 від 28.04.2022), прийнятого 19.06.2022 Верховною Радою України у другому читанні, передбачено зупинення дії положення частин другої та п'ятої статті 12 Закону України «Про повну загальну середню освіту» щодо максимальної кількості учнів у класі (наповнюваності класу) державного, комунального закладу освіти, крім здобуття освіти за очною (денною) або вечірньою формою.

Щодо пункту 5

Відсутність у закладах освіти бомбосховищ, або інших типів укриттів

В умовах воєнного стану та з метою удосконалення порядку та способів, напрямків та цілей використання бюджетних коштів, з огляду на необхідність оперативного забезпечення прийняття та реалізації управлінських рішень, Урядом було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 року № 365 «Про внесення змін до порядків та умов, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 і від 14 лютого 2017 р. № 88» (далі – Постанова). Постановою передбачено

внесення змін в Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а також в Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами в частині використання залишків коштів за субвенціями задля їх узгодження з нормами Закону України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» (№ 2134-IX від 15.03.2022). Змінами передбачається дозволити місцевим бюджетам використання залишків коштів за освітньою субвенцією та субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, збережені на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2022 року, на: – заходи територіальної оборони; – задоволення продовольчих потреб цивільного населення; – евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця (зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування); – оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану.

За інформацією Державної казначейської служби України, станом на 01.01.2022 року обсяг залишків за освітньою субвенцією на рахунках місцевих бюджетів становив 5,6 млрд грн, а за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребам – 204 млн грн.

Щодо пункту 6

Школи закривають через невиконання приписів ДСНС щодо невідповідності вимогам пожежної безпеки

Відповідно до статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Засновник закладу освіти зобов'язаний забезпечити утримання та розвиток матеріально-технічної бази заснованого ним закладу освіти на рівні, достатньому для виконання вимог стандартів освіти та ліцензійних умов (стаття 25 Закону України «Про освіту»).

Законом України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» Міністерству освіти і науки за бюджетною програмою 2211300 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення пожежної безпеки в закладах загальної середньої освіти» були передбачені видатки в сумі 1,5 млрд гривень.

Однак, у зв'язку з військовим вторгнення 24.02.2022 російської федерації на територію України вказані видатки, відповідно до постанови Кабінету

Міністрів України від 10 березня 2022 р. № 245 «Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету», були скорочені у повному обсязі.

За інформацією Міністерства фінансів України, подальше розгортання бойових дій завдали серйозного удару українській економіці, що, безумовно, позначилося на виконанні бюджетних показників 2022 року. Наразі державну бюджетну політику орієнтовано на перерозподіл видатків державного бюджету та спрямування їх на ключові потреби армії, забезпечення обороноздатності країни тощо.

Тому вважаємо за доцільне повернутися до порушеного питання після завершення воєнного стану в Україні.

Щодо пунктів 7-8

Внести зміни до постанови КМУ № 590 від 9 червня 2021 року

Питання щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» належить до компетенції Міністерства фінансів України.

Щодо пункту 9

Можливість спрямування коштів на виплату зарплати працівникам дошкільних та позашкільних закладів та допоміжному персоналу шкіл

Згідно зі статтею 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» організацію матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів відповідних рад.

Відповідно до статті 89 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) видатки на дошкільну та позашкільну освіту здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад. Відповідно до статті 90 Кодексу з обласних бюджетів здійснюються видатки на позашкільну освіту (заходи і заклади з позашкільної роботи з дітьми).

Відповідно до статті 7 Кодексу Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Механізм надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам визначено Порядком та умовами надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6. Цим Порядком фінансування закладів дошкільної та позашкільної освіти також не передбачено.

Пропозиція щодо оплати праці працівників закладів дошкільної та позашкільної освіти за рахунок коштів державного бюджету або за рахунок залишків освітньої субвенції не відповідає нормам Кодексу і тому не підтримується Міністерством фінансів України.

Щодо пункту 10.1

Окремий механізм вступу для учнів окупованих територій, що застосовуватиметься під час вступної компанії 2022 року, і який забезпечуватиме спрощений онлайн-вступ для дітей окупованих територій

Наказами МОН України від 27 червня 2022 року № 594 та від 29 червня 2022 року № 598 внесено зміни відповідно до Порядку прийому на навчання до закладів фахової передвищої освіти в 2022 році та Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році. Цими змінами передбачено спеціальні умови участі у конкурсному відборі вступників, місце проживання яких зареєстровано (задекларовано) на особливо небезпечній території (зокрема, територій, де ведуться активні воєнні (бойові) дії). Такі вступники на основі повної загальної середньої освіти можуть вступати за результатами індивідуальної усної співбесіди замість національного мультипредметного тесту. За заявою вступника такі співбесіди можуть проводитись дистанційно.

Щодо пункту 10.2.

Прийняти зміни до законодавства про колабораціонізм

Зважаючи на склади злочинів, визначених частинами першою – восьмою статті 111-1 Кримінального кодексу України, в межах компетенції не вважаємо колабораціонізмом, що освітня, організаційна, кадрова, фінансово-господарська діяльність закладів та установ освіти (далі – суб'єктів освітньої діяльності), їх працівників, що здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також підзаконними актами законодавства України, що прийняті на їх основі, установчими документами таких суб'єктів освітньої діяльності, посадовими інструкціями працівників, затвердженими в установленому порядку.

Щодо пункту 10.3

Нормативна наповнюваність класів

Відповідно до частини третьої статті 103² Бюджетного кодексу України освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері освіти, затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів закладів загальної середньої освіти, учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах професійної

(професійнотехнічної) освіти державної та комунальної власності, студентів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах фахової передвищої освіти і коледжах державної та комунальної власності, у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;

2) розрахункову наповнюваність класів;

3) навчальні плани. Формування обсягу освітньої субвенції для місцевих бюджетів на 2022 рік здійснено відповідно до формули розподілу освітньої субвенції, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1088 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» (зі змінами, прийнятими відповідно до постанови КМУ від 20 грудня 2021 р. № 1364) з урахуванням запровадження єдиної таблиці визначення розрахункової наповнюваності класів (далі – РНК) залежно від щільності учнів та відсотка населення, що проживає у сільській місцевості. Це дозволяє більш справедливо визначати РНК для кожної територіальної громади в умовах нового адміністративно-територіального устрою України.

У серпні-вересні 2022 року буде здійснено збір офіційної статистичної звітності щодо контингенту учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти, що стане підґрунтям для обрахунку та розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами на 2023 рік.

Щодо пункту 10.4

Передбачити для працівників садочків, позашкільних закладів, майстрів виробничого навчання закладів освіти окупованих територій кошти у держбюджеті у разі неможливості виплати з місцевого

Фінансування дошкільних, позашкільних та професійних закладів освіти, у тому числі виплата заробітної плати педагогічним працівникам, має здійснюватися місцевими радами за рахунок коштів місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених чинним законодавством.

Варто зазначити, що відповідно до частини четвертої статті 77 Бюджетного кодексу України місцеві ради під час затвердження бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством умов праці та розміру мінімальної заробітної плати. Ухвалення радами місцевих бюджетів без дотримання зазначеної норми є порушенням бюджетного законодавства.

Органи управління у сфері освіти місцевих органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають забезпечити та організувати оплату праці працівників закладів освіти та установ освіти незалежно від їхнього поточного місця проживання (перебування) в Україні чи за її межами, у тому числі шляхом прийняття рішення про оголошення простою у закладах освіти, що не можуть здійснювати освітню діяльність внаслідок збройної агресії російської федерації.

Роботодавець повинен вживати всіх можливих заходів для забезпечення реалізації права працівників на своєчасне отримання заробітної плати.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» керівникам державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, надано право самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу).

На сьогодні Мінфін здійснює першочергові видатки з державного бюджету з метою належного фінансового забезпечення нагальних потреб держави, спричинених широкомасштабною збройною агресією російської федерації проти України, зокрема для підвищення обороноздатності і безпеки держави.

З огляду на зазначене, підтримка органів місцевого самоврядування буде розглядатись з урахуванням ресурсів держави в умовах воєнного часу, які на цей час є вкрай обмеженими.

Отже, оплата праці працівників дошкільних, позашкільних та професійних закладів освіти має здійснюватися відповідно до чинного законодавства з урахуванням наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах воєнного стану.