

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/392272>

**Дробуш Л. В.,**  
*аспірантка кафедри державно-правових дисциплін  
Навчально-наукового інституту права імені І. Малиновського  
Національного університету «Острозька академія»*

### ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ

#### PECULIARITIES OF FUNCTIONING OF TERRITORIAL COMMUNITIES' EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN WAR CONDITIONS

У процесі децентралізації та модернізації освіти істотно зріс вплив місцевих громад на формування локальної освітньої політики, з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці, на основі державної освітньої політики. Належна організація функціонування закладів освіти та ефективне управління закладами освіти на місцях є головним чинником успіху реформ та отримання громадянами якісних освітніх послуг. В умовах децентралізації державна освітня субвенція покриває передусім видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу: заробітна плата працівників закладів освіти, підручники, підвищення кваліфікації вчителів тощо.

Державні органи влади і територіальні громади мають забезпечити необхідні умови навчання і виховання дітей молодшого шкільного віку за місцем проживання.

Напрацьовуються механізми для розширення державно-громадського партнерства у сфері освіти через нові підходи для співфінансування й управління закладами освіти. Доволі складним виявилась побудова управління у сфері освіти безпосередньо на рівні громади, адже в ході реформи децентралізації відділи освіти, які функціонували в структурі районних державних адміністрацій були ліквідовані та відбулася їх трансформація на рівень громади. Що виявилось неабияким позитивним чинником у функціонуванні закладів освіти та в цілому механізму реалізації права людини на освіту. Однак, військова агресія з боку Російської федерації зупинила подальшу реалізацію реформи децентралізації у сфері освіти та внесла певні корективи у діяльність органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів. Зокрема, реалізація права на освіту залежить від стану самої громади, яка знаходиться в окупації, територія якої є деокупованою, на її території ведуться бойові дії та громади, на території якої бойові дії не ведуться.

В статті аналізуються особливості функціонування закладів освіти територіальних громад в умовах воєнного стану, зміни чинного законодавства, зумовлені нинішньою ситуацією в Україні, проблеми забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування права на освіту жителів громади, в тому числі й внутрішньо переміщених осіб. Особливу увагу приділено також участі закладів освіти громад у зміцненні обороноздатності України.

Напрацьовані практичні рекомендації щодо реалізації норм чинного законодавства, зокрема у випадку створення на рівні населених пунктів військових адміністрацій, а також в частині розширення повноважень сільсько-го, селищного, міського голів в умовах воєнного стану.

**Ключові слова:** територіальні громади, органи місцевого самоврядування, децентралізація, право на освіту, внутрішньо переміщені особи, воєнний стан.

In the process of decentralization and modernization of education, the influence of local communities on the formation of local educational policy, taking in to account local cultural and labor market characteristics, based on state educational policy, has significantly increased. Proper organization of the functioning of educational institutions and their effective management on the local level are the main factors for the success of reforms and the receipt of quality educational services by citizens. In the conditions of decentralization, the state educational subvention covers first and foremost the expenses for providing the pedagogical component of the educational process: salaries of employees of educational institutions, textbooks, teacher training, etc.

Public authorities and local communities must provide the necessary conditions for the education and upbringing of children of primary school age at the place of residence.

Mechanisms are being developed to expand state-public partnership in the field of education through new approaches to co-financing and management of educational institutions. It has been quite difficult to build the educational management directly at the community level, because decentralization reforms have eliminated the departments of education of district state administrations and transformed them at the community level. It turned out to be a very positive factor in the functioning of educational institutions and in general the mechanism of realization of the human right to education. However, military aggression by the Russian Federation halted further implementation of decentralization reform in education and made some adjustments to the activities of local governments and their structural units. In particular, the realization of the right to education depends on the condition of the community itself, either it is under occupation, or its territory is deoccupied, when hostilities are taking place on its territory, or it is a community on whose territory no hostilities are taking place.

The article sets forth the peculiarities of the functioning of educational institutions of territorial communities in martial law, changes in current legislation due to the current situation in Ukraine, problems of ensuring the implementation by local governments the right to education of community residents, including internally displaced persons. Particular attention is also paid to the participation of community educational institutions in strengthening Ukraine's defense capabilities.

Practical recommendations have been developed for the implementation of current legislation, in particular in the case of the establishment of military administrations at the level of settlements, as well as in terms of expanding the powers of village, town, city mayors in martial law.

**Key words:** territorial communities, local self-government bodies, decentralization, the right to education, internally displaced persons, martial law.

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення РФ на територію України призвело до необхідності пошуку шляхів оптимального забезпечення конституційних прав та свобод людини в умовах війни. Так, згідно Указу Президента України від 24 лютого 2022 № 64/2022 [1] можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасове обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України "Про правовий режим воєнного стану".

Серед конституційних прав, реалізація яких може обмежуватись з ціллю захисту національних інтересів та забезпечення безпеки громадян є право, гарантоване статтею 53 Конституції України – право на освіту.

Вважаємо, що забезпечення реалізації права на освіту є ключовим напрямком діяльності держави та місцевого самоврядування, оскільки освічена нація є запорукою розвитку суспільства та держави. Тому, навіть в умовах війни органам публічної влади на місцях необхідно шукати шляхи забезпечення безперервності навчального процесу.

**Стан дослідження.** Теоретичною основою дослідження стали критично осмислені

погляди вітчизняних вчених щодо подальших напрямів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах життя громади в контексті проведення реформи децентралізації, зокрема: О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, В.І. Борденюка, О.М. Бориславської, Н.В. Камінської, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, Г.О. Мурашина, О.В. Пришкіної, М.О. Пухтинського, В.Л. Федоренка, Ю.С. Шемшученка та ін. Водночас, варто зауважити, що проблема функціонування муніципальних закладів освіти та реалізація освітніх послуг на рівні громад в умовах війни в Україні є взагалі недослідженою.

**Метою статті** є з'ясування особливостей функціонування закладів освіти територіальних громад в умовах воєнного стану, організаційно – правових проблем забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування права на освіту жителів громади, в тому числі й вимушено переміщених осіб та напрацювання рекомендацій щодо підвищення ефективності їх діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність функціонування закладів освіти в частині реалізації права на освіту в громадах напряму залежить від реалій сьогодення. Як стверджують проф. М. Баймуратов та Б. Кофман форми діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану залежать від того, в яких умовах функціонують органи місцевого

самоврядування: 1) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад на територіях, що не задіяні у воєнних діях; 2) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад на територіях, де проходить військове протистояння з агресором; 3) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад, що тимчасово опинилися під контролем окупаційних військ; 4) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернули під контроль української влади[2; с. 138-139]

Варто зазначити, що в умовах війни прийняття законодавчого нормативно-правового акта є довготривалим процесом, а вирішення проблемних питань потребує оперативного реагування. Міністерство освіти і науки України, як центральний орган виконавчої влади в період дії воєнного стану перманентно надає методичні рекомендації та вказівки органам місцевого самоврядування для врегулювання освітнього процесу та забезпечення його постійності.

Відтак, 25 лютого 2022 року в листі № 1/3276-22 Міністерство освіти і науки рекомендувало тимчасово припинити освітній процес у закладах дошкільної освіти, оголосити канікули у закладах загальної середньої і професійно-технічної освіти строком на два тижні[3]. Оскільки воєнна агресія з моменту початку війни лише посилювалась, виникла необхідність врегулювати освітню діяльність на території регіонів, де активні збройні дії не проводились. Відтак, Міністерство освіти і науки рекомендувало органам та структурним підрозділам з питань освіти організувати роботу закладів освіти у залежності від конкретної ситуації: тимчасове призупинення освітнього процесу (виконання працівниками закладів освіти заходів та завдань, що визначені військово-цивільною адміністрацією); організація освітнього процесу за дистанційною або змішаною формами навчання (за погодженням з військово-цивільною адміністрацією).

На території Рівненської області, згідно Наказу № 15 від 10 березня 2022 року «Про організацію освітнього процесу у закладах Рівнен-

ської області» [4], з 14 березня 2022 року тимчасово призупинено освітній процес у закладах дошкільної освіти та організовано освітній процес у закладах середньої освіти з використанням дистанційної форми навчання.

Відтак, держава врегулювала питання реалізації права на освіту, забезпечивши можливість навчатись в закладах середньої та вищої освіти, подбавши про безпеку здобувачів та національні інтереси.

Починаючи з 2014 року Україна перебуває в стані неоголошеної війни. Частина її території незаконно анексована сусідньою державою, частина тимчасово окупована цією ж державою агресором, на частині ведуться бойові дії. Майже півтора мільйона громадян України вимушені були покинути свої домівки і виїхати на підконтрольну Українській владі територію в пошуках захисту, а часто і просто порятунку.

Згідно із статтею 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»[5]. Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

В умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації та введеного воєнного стану, кількість внутрішньо переміщених осіб перевищує 6,5 млн. осіб. З метою соціальної підтримки внутрішньо переміщених сімей (осіб) для учнів закладів загальної середньої освіти з числа тимчасово внутрішньо переміщених осіб згідно Наказу МОН навчання може бути організовано за заявою одного з батьків за індивідуальною формою: екстернатною, сімейною (домашньою). За заявою одного з батьків, учні з числа внутрішньо переміщених осіб можуть відвідувати заклади загальної середньої освіти за місцем тимчасово перебування. Дитина може здобувати освіту за дистанційною формою в закладі освіти, в якому навчалася раніше. Звертаємо увагу, навіть якщо заклад освіти фізично було зруйновано – він все одно

зможе організувати дистанційне навчання для всіх здобувачів.

Вступ до вищих навчальних закладів в Україні починаючи з 2008 року здійснюється за результатами проходження зовнішнього незалежного тестування, метою якого є забезпечення реалізації конституційних прав громадян на рівний доступ до якісної освіти, здійснення контролю за дотриманням Державного стандарту базової і повної середньої освіти й аналізу стану системи освіти, прогнозування її розвитку. Зовнішнє незалежне оцінювання стало реальним кроком в боротьбі з корупцією, виключивши суб'єктивний аспект в оцінюванні знань абітурієнтів.

24 березня 2022 року, Верховна Рада України ухвалила законопроект № 7132, який дозволяє одноразову зміну алгоритмів вступу до університетів і складання ДПА. [6] У зв'язку з бойовими діями на території України у 2022 році замість зовнішнього незалежного оцінювання буде проведено національний мультипредметний тест (НМТ). Тест проводиться з метою забезпечення прав вступників на рівний доступ до вищої освіти. Таким рішенням Верховна Рада України спільно з Міністерством освіти і науки України створили прецедент, завдяки якому, в умовах війни абітурієнти зможуть реалізувати, гарантоване Конституцією України право на освіту. Вважаємо, що така взаємодія органу законодавчої та виконавчої гілок влади є показовою та однозначно позитивною, оскільки спрямована на захист національних інтересів, забезпечення безпеки та реальну реалізацію прав громадян.

Одним з напрямів діяльності закладів освіти на територіях, де не ведуться бойові дії, є створення необхідних умов для розміщення тимчасово переміщених та/ або евакуйованих осіб в приміщеннях закладів освіти. Доцільно розробити механізм організації такого розміщення та харчування в шкільних їдальнях. Також поширеною є практика готування обідів для ТРО. Органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими органами влади, військовими адміністраціями та громадськими організаціями в частині матеріально – фінансового забезпечення такого виду діяльності навчальних закладів.

Відповідно до ст.6 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» на центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, поширюється військово-транспортний обов'язок [7]. Порядок виконання військово-транспортного обов'язку для задоволення потреб Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань визначений Положенням про військово – транспортний обов'язок [8]. Так, для перевезення військових резервістів та представників ТРО, евакуації населення залучаються шкільні автобуси. При цьому важливим є вирішення питання про закупівлю пального, оскільки в цьому випадку кошти йтимуть на заходи територіальної оборони. Механізм використання коштів місцевих бюджетів регламентується Постановою КМУ від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [9].

Окрему увагу варто приділити положенням Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [10], який врегульовує порядок створення та функціонування військових адміністрацій населених пунктів. Так, Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом.

Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. Щодо сфери освіти залишається неврегульованим питання, яким чином мають бути працевлаштовані працівни-

ки сфери освіти у разі утворення військових адміністрацій населених пунктів?

Відповідно до ч.8 ст. 4 цього Закону військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. В контексті цього потребують нормативного врегулювання умов припинення трудових договорів з тими працівниками, з якими вони були укладені в межах структури та штату військової адміністрації населеного пункту, механізм звільнення, переведення до штату органів місцевого самоврядування.

Варто наголосити й на розширенні повноважень голів громад. Так, відповідно до ч.4 ст. 9 вищевказаного закону, у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, здійснюється відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності"; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визначеного пунктом 2 цієї частини, визнані аварійно небезпечними і таки-

ми, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку"). Таким чином, у разі пошкодження будівель шкіл, дошкільних закладів, саме сільські, селищні голови приймають рішення про необхідність проведення їх обстеження, результатом такого обстеження має стати рішення про поточний ремонт, реконструкцію або демонтаж.

Істотною новелою, продиктованою викликами сьогодення є призначення головою громади посадових осіб органів місцевого самоврядування (наприклад, начальника відділу освіти, керівників освітніх закладів) без оголошення та проведення конкурсу.

Враховуючи випадки колабораціонізму з боку представників органів публічної влади, Законом передбачено певний запобіжник щодо цього, а саме: у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

**Висновки.** Таким чином, в умовах воєнного стану заклади освіти на рівні територіальних громад намагаються забезпечити реалізацію не лише права на освіту, а й сприяють створенню належних умов перебування в громаді внутрішньо переміщених осіб, зміцненню обороноздатності та національного спротиву. Їх діяльність потребує свого подальшого нормативно – правового регулювання, зокрема й шляхом локальної нормотворчості.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Баймуратов М., Кофман Б. Про роль органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні // Деокупація. Юридичний фронт. [Електронне видання]: матеріали міжн. експертного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 р.) / Держ. торговельно – економічний ун-т, Українська асоціація порівняльного правознавства, Українська асоціація міжнародного права, Асоціація реінтеграції Криму. Упоряд. і наук. ред. О.В. Кресін. Київ: Держ. торговельно – економічний університет. 2022. 224 с.
3. Про організацію освітнього процесу: Лист МОН № 1/3276-22 від 25 лютого 2022 року. URL: [https://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/86140/](https://osvita.ua/legislation/Ser_osv/86140/)

4. Про організацію освітнього процесу у закладах Рівненської області: Наказ № 15 від 10 березня 2022 р. URL: <https://www.rvosvita.org.ua/npa/shchodo-osvitnoho-protsesu>
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1.
6. Верховною Радою України прийнято рішення щодо ЗНО та ДПА – 2022 URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/vgu-prijnyato-rishennya-shodo-zno-ta-dpa-2022>
7. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 ( в редакції від 01 квітня 2022 р) // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 44, ст.416.
8. Положення про військово – транспортний обов'язок, затверджене Постановою КМУ від 28 грудня 2000р. № 1921(в редакції постанови КМУ від 17 червня 2015 р. № 405). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова КМУ від 11 березня 2022 р. № 252 URL: <https://www.kmu.gov.ua>
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>