

Додаток Б1
до звітності рекомендацій і пропозицій Директора
Е. М.

Основні висновки

1. Проект рішення суперечить законодавству України:

- порушує норми Законів «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про місцеве самоврядування»;
- обмежує автономію закладів освіти;
- створює підґрунтя для неправомірного втручання політичних структур у кадрові призначення.

2. Існують корупційні ризики:

- можливий конфлікт інтересів;
- посилення політичного впливу на керівників шкіл та дитсадків;
- відсутність прозорого механізму підбору кадрів.

3. Реалізація проекту дестабілізує систему управління освітою, створює ризик судових оскаржень та персональної відповідальності посадових осіб.

Рекомендації

1. Відхилити проект рішення у запропонованій редакції як такий, що не відповідає вимогам законодавства.

2. Звернутися до органів державної влади:

- Міністерства освіти і науки України;
- НАЗК (у частині конфлікту інтересів);
- профільного Комітету Верховної Ради.

3. У разі прийняття рішення – ініціювати його оскарження у судовому порядку.

4. Розвивати Управління освіти міської ради як професійний орган, замість обмеження його повноважень.

5. Інформувати громаду про можливі негативні наслідки реалізації цього проекту.

★ Підсумок:

Прийняття проекту рішення у запропонованій редакції створить серйозні юридичні, корупційні та управлінські ризики. Найбільш доцільним є **відхилення проекту та доопрацювання його з дотриманням законодавства України.**

Рекомендації постійної депутатської комісії Первомайської міської ради VII-го скликання з питань бюджету та фінансів, планування соціально-економічного розвитку, інвестицій, торгівлі, послуг та розвитку підприємництва щодо проєкту рішення «Про затвердження Положення про управління освіти Первомайської міської ради Миколаївської області в новій редакції» (28.08.2025 р.)

1. Загальні положення

До постійної депутатської комісії надійшов проєкт рішення, винесений на розгляд сесії **28.08.2025 р.**, яким пропонується затвердити нову редакцію Положення про Управління освіти Первомайської міської ради. Проаналізувавши цей проєкт, чинне Положення (затверджене рішенням міської ради від 25.05.2023 № 34) та заперечення самого Управління освіти, комісія дійшла висновку, що запропонований документ містить суттєві порушення законодавства України, суперечить принципам децентралізації та створює загрозу узурпації влади в галузі освіти міста.

Варто наголосити, що чинне Положення про Управління освіти прямо визначає останнє *уповноваженим органом* міської ради з питань управління закладами освіти – у частині **призначення керівників закладів та фінансування цих закладів**. Проєкт рішення фактично позбавляє Управління цієї ролі, що вже є тривожним сигналом і потребує детального розгляду на відповідність чинному правовому полю.

2. Ключові юридичні невідповідності

2.1. Порушення Закону України «Про освіту»

- **Вимоги Закону:** Статті 25 та 26 базового Закону «Про освіту» №2145-VIII встановлюють права засновника закладу освіти. Засновник (в нашому випадку – міська рада) або уповноважений ним орган укладає і розриває трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти. Одночасно ч.3 ст.25 забороняє засновнику чи уповноваженому органу втручатися в діяльність закладу освіти за межами наданих законом автономних прав. Тобто закон визначає, що управління комунальними закладами освіти здійснює або сам засновник, або спеціально уповноважений ним орган, яким у структурі міської ради є відповідне Управління освіти.

- **Протиріччя в проєкті:** Проєктом рішення пропонується вилучити з повноважень Управління освіти ключові кадрові функції – зокрема, призначення та звільнення керівників закладів (директорів шкіл, садків тощо) – і передати їх безпосередньо міському голові. Це означає заміну визначеного законом *уповноваженого органу* на *одноосібну політичну посадову особу*, що прямо суперечить вимогам Закону «Про освіту» та філософії освітньої реформи. Фактично відбувається спроба усунути засновника в особі міської ради/управління від управління закладами і сконцентрувати ці повноваження в руках голови, що є юридично невиправданим.

2.2. Порухення Закону України «Про повну загальну середню освіту»

- **Вимоги Закону:** Ст.38–39 спеціального Закону № 463-ІХ «Про повну загальну середню освіту» передбачають обов'язкове проведення конкурсного відбору при призначенні керівника закладу середньої освіти. Керівник комунального закладу загальної середньої освіти призначається на посаду засновником або уповноваженим ним органом за результатами конкурсу строком на 6 років; після перемоги кандидата засновник (уповноважений орган) укладає з ним контракт. Типове положення про конкурс затверджується МОН, а на місцевому рівні засновник ухвалює своє положення на його основі. Іншими словами, закон чітко розділяє процес: конкурс проводить уповноважений орган засновника, і саме засновник/уповноважений орган підписує контракт з переможцем конкурсу.

- **Протиріччя в проєкті:** Проєкт нової редакції Положення пропонує, щоб контракт з керівником закладу підписував особисто міський голова (омінаючи Управління освіти). Така норма створює правову колізію: конкурс на заміщення посад керівників формально проводить Управління освіти (як це передбачено і чинним Положенням), проте остаточне рішення і оформлення результатів конкурсу переходить до мера. Це фактично робить конкурсну процедуру декоративною, адже ключові кадрові рішення прийматимуться одноосібно посадовою особою, що не брала участі у конкурсній комісії. Виникає ситуація, за якої конкурс може втратити сенс, а принцип прозорого призначення керівників – порушений.

2.3. Порухення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

- **Вимоги Закону:** Відповідно до ст.54 Закону «Про місцеве самоврядування», виконавчі органи ради (відділи, управління тощо) створюються радою для здійснення делегованих повноважень державної влади та власних повноважень ради, зокрема у сфері освіти. Ст.42 цього ж Закону визначає повноваження міського голови, серед яких – організація роботи ради та її виконавчих органів, підписання рішень ради, керівництво апаратом і виконкомом тощо. Міський голова дійсно має право призначати і звільняти керівників виконавчих органів ради та підприємств і установ комунальної власності (п.10 ч.4 ст.42), але це повноваження повинно здійснюватися в межах законів, які можуть встановлювати особливий порядок для окремих сфер. Освітнє законодавство якраз і встановлює спеціальний порядок призначення керівників закладів – через конкурс та рішення уповноваженого органу.

- **Протиріччя в проєкті:** Передача кадрових повноважень від профільного управління до міського голови виходить за межі звичних функцій мера. Міський голова не може перебирати на себе функції виконавчих органів чи засновника інакше ніж у спосіб, визначений законом. Конституція України (ст.19) зобов'язує органи влади та місцевого самоврядування діяти лише на підставі та в межах повноважень, передбачених законом. У даному випадку жоден закон прямо не наділяє міського голову правом особисто призначати директорів шкіл – навпаки, спеціальні закони віддають цю функцію засновнику (раді) та її уповноваженому

органу. Таким чином, реалізація проєкту рішення в частині кадрових питань може розглядатися як перевищення повноважень міського голови, що породжує підстави для адміністративного реагування чи судового оскарження.

2.4. **Порушення трудового законодавства**

- **Вимоги Кодексу законів про працю (КЗпП):** Згідно зі ст.21 КЗпП, стороною трудового договору з працівником (керівником установи) є власник підприємства, установи або уповноважений ним орган чи фізична особа. А ст.24 КЗпП вимагає, щоб трудовий договір (контракт) був належним чином оформлений і підписаний саме роботодавцем (власником або уповноваженим представником). У випадку комунальних закладів освіти власником є територіальна громада в особі міської ради, яка діє через уповноважений нею виконавчий орган – Управління освіти. Відповідно, роботодавцем для директора школи виступає заклад (установа) в особі засновника/уповноваженого органу.

- **Протиріччя в проєкті:** Наділення міського голови статусом фактичного роботодавця для керівників закладів освіти суперечить нормам трудового права. Мер не є ні юридичною особою – власником закладів, ні визначеним уповноваженим органом у трудових правовідносинах закладів. Спроба вписати в Положення норму, за якою саме міський голова підписує трудові контракти з директорами шкіл, ігнорує визначений КЗпП порядок суб'єктів трудового договору. Фактично, це юридична некоректність, яка може призвести до невизнання таких контрактів або їх успішного оскарження в суді, оскільки вони укладені не уповноваженою на те особою.

2.5. **Суперечність принципам децентралізації та освітньої реформи**

- **Принцип децентралізації:** Реформа місцевого самоврядування і освіти спрямована на розподіл повноважень між радою як представницьким органом та її профільними виконавчими структурами, на усунення надмірної концентрації влади, забезпечення автономії закладів. Заклади освіти згідно із законом мають гарантії академічної, організаційної, фінансової і кадрової автономії. Роль органів управління освітою (міських управлінь, відділів) полягає у забезпеченні функціонування мережі закладів, наданні їм сервісних послуг, реалізації державної політики на місцевому рівні, а не у ручному втручанні в їх внутрішню діяльність за відсутності передбачених законом підстав.

- **Протиріччя в проєкті:** Замість зміцнення інституційної спроможності Управління освіти, запропоновані зміни свідомо його послаблюють та фактично перетворюють на дорадчий орган при міському голові. Концентрація функцій управління (особливо кадрових) у руках однієї посадової особи грубо суперечить духу децентралізації. Це руйнівно впливає на систему стримувань і противаг: там, де рада та її виконавчий орган мали б взаємно контролювати ситуацію в освіті громади, все замикається на одноосібному рішенні мера. Такий підхід не відповідає ні законодавчим трендам, ні рекомендаціям профільних освітніх органів. Навпаки, Міністерство освіти і науки та Комітет Верховної Ради з питань освіти, науки та

інновацій постійно наголошують на необхідності прозорого й колегіального управління освітою, дотримання процедур та неприпустимості політичного тиску на заклади освіти. Проєкт рішення ігнорує ці принципи, що матиме негативні наслідки.

3. Ризики та наслідки ухвалення проєкту рішення

Наведені вище невідповідності несуть не лише теоретичний, але й практичний негативний ефект. Ухвалення проєкту рішення в запропонованому вигляді потягне за собою такі ризики та наслідки:

1. **Конфлікт інтересів та корупційні ризики.** Зосередження всіх кадрових рішень у руках міського голови створює умови для потенційного зловживання владою:

- Виникає пряма можливість політичного або особистого впливу на призначення керівників закладів освіти (поза прозорими конкурсними процедурами). Це може привести до відбору лояльних, а не професійно найкращих кандидатів.

- Подібна ситуація підпадає під ознаки конфлікту інтересів і може стати предметом уваги Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), оскільки порушуються принципи неупередженості при прийнятті рішень (ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» визначає потенційний конфлікт інтересів у разі прийняття рішень в умовах особистої зацікавленості). НАЗК та інші антикорупційні органи можуть провести перевірку мотивів та наслідків таких кадрових призначень.

2. **Порушення прав закладів освіти на автономію.** Закон «Про освіту» гарантує закладам освіти певний рівень самостійності, у тому числі кадрову автономію (право впливати на підбір та розвиток персоналу). Практична реалізація цього принципу – через конкурсні процедури, участь представників трудових колективів і громадськості в конкурсних комісіях тощо. Якщо ж рішення щодо директора буде прийматися одноосібно мером, кадрова автономія закладу стає фікцією:

- Колектив і громадськість можуть бути відсторонені від реального впливу на вибір керівника, адже остаточне слово матиме посадовець, мотивований політично.

- Директори, усвідомлюючи, що їх призначення та звільнення залежить не від об'єктивних критеріїв і відкритого конкурсу, а від волі мера, почуватимуться менш незалежними у своїй діяльності. Це може призвести до самоцензури та управлінських рішень в угоду політичній кон'юктурі, а не в інтересах школи.

- Порушується баланс між засновником і закладом: замість партнерських відносин виникає жорстка підлеглість особисто голові. Такий підхід суперечить, зокрема, європейським принципам управління освітою та може негативно оцінюватися Державною службою якості освіти при проведенні інституційних аудитів.

3. Дестабілізація системи управління освітою в громаді. Якщо фінансово-організаційні функції залишаються в Управлінні освіти, а кадрові переходять до міського голови, виникає розбалансування управлінської вертикалі:

- **Невизначеність відповідальності.** Хто відповідатиме за кінцевий результат діяльності закладів освіти? Формально фінансування, методичний супровід, розвиток мережі – за Управлінням, але керівники закладів призначені мером і підзвітні йому. У разі проблем або неефективності роботи закладу мер зможе покласти відповідальність на директора чи Управління, а Управління – посилатися, що директора призначило не воно. Це створить управлінський хаос і можливість уникнення відповідальності всіма сторонами.

- **Підрив підпорядкованості та координації.** Начальник Управління освіти фактично усувається від ключових аспектів управління галуззю – добору керівних кадрів. Це підриває усталену вертикаль співпраці «МОН – ОДА/департамент – УО – заклад освіти», оскільки ланка УО втрачає важелі впливу на заклади. Рішення та розпорядження Управління можуть ігноруватися новопризначеними директорами, якщо ті будуть орієнтуватися виключно на позицію міського голови.

- **Морально-психологічний клімат.** Серед керівників та працівників закладів освіти пошириться невпевненість та напруга. Призначення чи звільнення можуть відбутися будь-якої миті з політичних мотивів, що демотивує до стратегічного планування розвитку шкіл, впровадження довгострокових проєктів тощо. Зрілі керівники з досвідом можуть взагалі залишити систему, якщо відчують нестабільність і залежність від політичної кон'юнктури.

4. **Можливість судових оскаржень та правова невизначеність.** Рішення міської ради, прийняте з порушенням законів вищої юридичної сили, може бути оскаржене в суді (адміністративному або навіть Конституційному суді у встановленому порядку). Наслідки:

- **Судові витрати та іміджеві втрати.** Громада буде змушена витрачати ресурси на судові процеси. Якщо суд призупинить або скасує дію такого Положення, виникне правовий вакуум у діяльності Управління освіти та статусі призначених керівників. Це напругу загрожуватиме безперервності управління освітнім процесом.

- **Незаконність актів та дій.** Усі розпорядження міського голови, видані на основі наданих цим Положенням неправомірних повноважень (наприклад, розпорядження про призначення чи звільнення директора), також можуть бути визнані незаконними. Відповідно, рішення, ухвалені новопризначеними керівниками (напр. накази в школах), потраплять під сумнів в разі визнання призначення недійсним. Це створить ланцюгову реакцію юридичних проблем.

- **Прецедент для інших громад.** Негативний сценарій у Первомайську може стати негативним прецедентом або, навпаки, застереженням для інших громад. Якщо проблему буде винесено на вищий

рівень (наприклад, розглядатиметься профільним парламентським Комітетом чи Міністерством як порушення законодавства), це може вплинути на репутацію міської влади та викликати додаткові перевірки державних органів.

4. Висновки

1. **Проект рішення не відповідає вимогам законів України.** Він суперечить положенням базового Закону «Про освіту» (щодо ролі уповноваженого органу засновника у сфері управління закладами освіти), спеціального Закону «Про повну загальну середню освіту» (щодо конкурсного порядку призначення директорів і укладення з ними контрактів), Закону «Про місцеве самоврядування» (щодо розмежування повноважень ради, виконавчих органів і посадових осіб), а також положенням трудового законодавства (стосовно належного суб'єкта як сторони трудового договору). Таким чином, є всі підстави вважати, що в разі прийняття рішення в запропонованій редакції воно матиме ознаки неправомірності.

2. **Зміни, запропоновані в Положенні, ведуть до узурпації влади у сфері освіти місцевого рівня.** Замість колегіального, прозорого управління через профільне Управління освіти (яке підконтрольне і підзвітне міській раді), пропонується модель прямого одноосібного керівництва міського голови кадровими процесами. Це послаблює систему внутрішнього контролю, створює корупціогенні фактори та суперечить принципам демократичного врядування. Фактично, відбувається спроба усунути начальника Управління освіти (як посадовця, відповідального за галузь) від виконання його ключових повноважень, що може свідчити про політичний тиск або інші позаправові мотиви таких змін.

3. **Ухвалення проекту рішення загрожує стабільності та якості функціонування освітньої галузі громади.** Правові колізії та боротьба повноважень між мером і Управлінням призведуть до невизначеності в управлінні школами, підривають автономію закладів освіти і можуть спричинити хвилю невдоволення серед педагогічної спільноти та батьків. Замість зосередження зусиль на розвитку матеріально-технічної бази, підвищенні якості освіти, впровадженні реформи НУШ тощо, увага вимушено переключиться на вирішення штучно створених управлінських конфліктів.

Отже, проект рішення у нинішньому вигляді є юридично вразливим, політично мотивованим та управлінськи шкідливим. Його реалізація несе більше ризиків, ніж потенційної користі, і суперечить як букві закону, так і його духу.

5. Рекомендації комісії

Враховуючи наведене, постійна депутатська комісія з питань бюджету, фінансів та соціально-економічного розвитку рекомендує:

1. **Відхилити (не підтримувати) проект рішення «Про затвердження Положення про управління освіти... в новій редакції» як такий, що не відповідає**

чинному законодавству та несе загрозу ефективному управлінню освітою громади. Комісія наполягає, що до приведення проєкту у відповідність із законами його ухвалення є недопустимим.

2. Звернутися за роз'ясненнями та оцінкою до компетентних органів у сфері освіти:

- Направити копії проєкту рішення та цього висновку до Міністерства освіти і науки України, департаменту освіти і науки Миколаївської облдержадміністрації, Державної служби якості освіти України, а також до профільного Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій – з проханням надати офіційну правову оцінку запропонованим змінам. Особливо важливо отримати роз'яснення щодо допустимості передачі функцій засновника від виконавчого органу до посадової особи місцевого самоврядування. Висновки цих органів матимуть авторитетний характер і допоможуть депутатам прийняти зважене рішення.

3. Ініціювати перевірку НАЗК щодо потенційного створення умов для конфлікту інтересів та корупційних ризиків. Комісія рекомендує офіційно повідомити Національне агентство з питань запобігання корупції про положення проєкту, які концентрують у руках міського голови дискреційні кадрові повноваження. Нехай НАЗК надасть свій висновок, чи не порушує така концентрація ст. 15 Закону «Про запобігання корупції» (в частині запобігання корупційним ризикам при здійсненні дискреційних повноважень). За потреби – внести припис про усунення виявлених порушень.

4. У разі прийняття рішення всупереч цим застереженням – підготувати звернення до суду. Комісія вважає за необхідне попередити, що в разі схвалення міською радою цього проєкту, який має ознаки невідповідності законам, слід невідкладно ініціювати його оскарження в порядку адміністративного судочинства. Паралельно – призупинити виконання спірних положень (зокрема щодо кадрових призначень) на час розгляду справи судом, аби запобігти негативним наслідкам.

5. Рекомендувати міському голові та депутатському корпусу зосередитися на альтернативних заходах, які дійсно сприятимуть розвитку освітньої галузі міста:

- Спільно з начальником Управління освіти розробити план підвищення інституційної спроможності Управління (оптимізація структури, підвищення кваліфікації кадрів, цифровізація управлінських процесів тощо) замість його послаблення.

- Забезпечити неухильне дотримання чинного законодавства при призначенні керівників закладів освіти – проводити конкурси відкрито, прозоро, за участі представників громади та експертів, виключаючи будь-який політичний вплив.

- Налагодити конструктивний діалог між міським головою, профільною комісією ради та Управлінням освіти для вирішення існуючих проблем у сфері освіти (фінансування, ремонтів, забезпечення закладів тощо) без конфліктів навколо повноважень.

6. Довести позицію комісії до відома громади і всіх зацікавлених сторін. Рекомендуємо оприлюднити дані рекомендації у засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті міської ради. Громада має бути поінформована про потенційні ризики цього проєкту рішення. Прозорість у цьому питанні підвищить довіру громадян та покаже, що міська рада діє в інтересах законності й якості освіти.

Комісія переконана, що наведені аргументи достатньо повно відображають небезпеки запропонованих змін. Ми закликаємо колег-депутатів і міського голову діяти в правовому руслі та стратегічних інтересах громади, не допустивши прийняття рішення, яке може завдати шкоди системі освіти міста та порушити закон. Наше спільне завдання – забезпечити стабільність, законність та розвиток, а не створювати прецеденти узурпації влади на місцевому рівні. Комісія залишає за собою право здійснювати подальший контроль за ситуацією і вживати всіх доступних правових заходів для захисту інтересів громади в сфері освіти.

Додатки: копії звернень до МОН, НАЗК, профільного Комітету ВРУ тощо (за текстом рекомендацій).

Дардін Є. М.
Мотиванко С. В.
Сзачко Н. А.
Жакуч С. В.
Смоляр Р. Н.

