

Аналітичний звіт

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДОШКІЛЬНІЙ ТА ЗАГАЛЬНІЙ СЕРЕДНІЙ ОСВІТІ

Департамент запобігання та
виявлення корупції

Вересень 2022



Автори: Уляна Гротовицька, Андрій Преподобний, Ксенія Чумак, Олександра Койдель, Віра Муранова, Анастасія Романюк

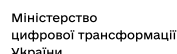
Рецензенти: Сергій Деркач, Світлана Луцюк

Стратегічне консультування: Оксана Гус

Команда авторів вдячна експертам за те, що поділилися своїм досвідом та знаннями під час підготовки цього дослідження, зокрема: Володимиру Бахрушину (член Національної команди експертів з реформування вищої освіти), Сергієві Бондаренку (аналітик з бюджетних питань в освіті ГО "Громадянська свідомість"), Сергію Горбачову (Освітній омбудсмен), Ірині Когут (аналітикиня освітньої політики), Олені Парфьоновій (співзасновниця ГО "Батьки SOS"), Інні Совсун (народна депутатка), Віталію Фурманюку (керівник ГО "Основа Свідомості"), Лілії Китовській (Городоцька сільська рада), Ірині Іллюк (Городоцька сільська рада), Сергію Рибалко (радник із питань децентралізації та місцевого самоврядування Регіонального офісу "U-LEAD з Європою" у Полтавській області), Андрію Шашківу (заступник директора Департаменту освіти і науки Івано-Франківської ОДА), Анастасії Софієнко (керівник експертної групи з питань бюджетування директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України). Ми також щиро вдячні керівникам закладів освіти, представникам органів управління освітою ОМС і батькам, які стали учасниками фокус-груп та глибоких інтерв'ю.

Ми вдячні Збройним Силам України за можливість завершити це дослідження.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.



ЗМІСТ

Список скорочень	5
Резюме	6
Вступ	7
Актуальність аналізу корупційних ризиків в загальній середній та дошкільній освіті	7
Методологія оцінки корупційних ризиків.....	8
Основні учасники освітнього процесу та їхні повноваження	9
Зміни у зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ	10
Структура звіту	10
1. Фінансування дошкільної (дитячих садочків) та загальної середньої освіти	11
1.1 Бюджетне фінансування закладів загальної середньої і дошкільної освіти	12
1.2 Позабюджетне фінансування: благодійні внески, гранти, інші джерела.....	13
1.3 Проблеми у фінансуванні закладів загальної середньої і дошкільної освіти та корупція.....	15
1.4 Централізована і децентралізована бухгалтерія шкіл та корупційні ризики	16
1.5 Аналіз корупційних ризиків у фінансуванні освіти в цьому звіті	17
1.6 Корупційні ризики в процесі управління освітньою субвенцією	17
1.6.1. Штучне збільшення кількості учнів	17
1.6.2. Упереджений розподіл бюджетних коштів між закладами освіти.....	18
1.6.3. Зловживання при розподілі коштів для виконання ремонтних робіт	20
1.6.4. Умисне формування залишків освітньої субвенції.....	22
1.7 Корупційні ризики в процесі управління позабюджетними коштами	24
1.7.1. Благодійні внески в обмін на зарахування до школи/садочка.....	24
1.7.2. Регулярний добровільно-примусовий збір благодійних коштів	25
1.7.3 Подвійне фінансування одних і тих же потреб.....	27
1.7.4. Розтрата чи привласнення благодійних внесків.....	30
2. Призначення керівників закладів загальної середньої освіти	32
2.1 Непроведення конкурсу	34
2.1.1 Можливість призначення директора за принципом фаворитизму.....	34
2.2 Підготовчий етап	36
2.2.1 Можливість безпосереднього впливу засновника на формування персонального складу комісії у власних інтересах	36
2.2.2 Створення умов для зниження конкуренції через приватний інтерес	38
2.3 Оголошення конкурсу	40
2.3.1 Обмеження доступу інформації про конкурс шляхом неприлюднення чи неналежного її оприлюднення.....	40
2.4 Оцінювання знань.....	42
2.4.1 Вплив засновника на оцінювання кандидата через членів комісії.....	42

2.4.2 Штучне завищення/заниження балів за результатами тестування стосовно конкретного кандидата	43
2.4.3 Зловживання при проведенні та оцінюванні на етапі вирішення письмових ситуаційних завдань	44
2.5 Визначення переможця	46
2.5.1 Створення штучних перешкод для переможця конкурсу	46
2.5.2 Створення умов для безпідставного продовження чи припинення строку дії контракту з директором.....	47
3. Адміністрування закладів освіти.....	50
3.1 Харчування	52
3.1.1. Зменшення обсягів та/або зміна якості продуктів харчування.....	52
3.1.2. Надання переваги конкретному постачальнику продуктів харчування.....	54
3.1.3. Завищення цін на харчування	56
3.1.4. Завищення показників кількості дітей, які харчуються безкоштовно.....	58
3.1.5. Вимагання коштів за безоплатне харчування.....	59
3.2 Управління майном та земельними ділянками	61
3.2.1 Зловживання при здачі в оренду майна школи	61
3.2.2 Передача земельних ділянок школи під незаконні забудови.....	63
3.2.3 Використання шкільних автобусів на комерційній основі (нецільове використання).....	64
3.3 Управління персоналом.....	66
3.3.1 Зловживання при виплаті зарплати вчителям	66
3.3.2 Зловживання при наданні відпусток вчителям під час воєнного стану.....	68
3.3.3 Політична агітація та виборчий процес у школі	69
4. Освітній процес.....	71
4.1 Зарахування до школи чи дитячого садочку	72
4.1.1 Можливість сприяти у зарахуванні до шкіл з високим рейтингом учнів, які не проживають на території обслуговування цієї школи.....	72
4.1.2 Зловживання під час зарахування до садочка	74
4.1.3 Фіктивне працевлаштування батьків у школі чи садочку.....	75
4.2 Навчання і оцінювання знань	77
4.2.1 “Вибір без вибору” освітньої програми.....	77
4.2.2 Зловживання при забезпеченні підручниками закладів середньої освіти	79
4.2.3 Продаж позитивних оцінок.....	80
4.2.4 Репетиторство як умова отримання більш високих оцінок	82
5. Антикорупційна експертиза релевантних нормативно-правових актів	85
5.1 Корупціогенні фактори в законах у сфері загальної середньої та дошкільної освіти.....	86
5.2 Корупціогенні фактори у Постановах КМУ	93
6. Замість висновків: 5 керівних принципів для розробки антикорупційних дій у освіті.....	100
6.1 Пояснення керівних принципів	101
6.2 Як використовувати керівні принципи для розробки антикорупційної програми?	103

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

КМУ	Кабінет Міністрів України
ГО	громадська організація
ЗУ	Закон України
ЗО	заклад освіти
ЗЗСО	заклад загальної середньої освіти
КМУ	Кабінет Міністрів України
МОН	Міністерство освіти і науки України
ОДА	обласна державна адміністрація
ОМС	орган місцевого самоврядування
ФГД	фокус-групове дослідження

РЕЗЮМЕ

Загальна середня та дошкільна освіта є однією із сфер, в яких громадяни вказують на поширений досвід корупції. Разом з тим, саме досвід у садочку та школі формує ціннісні орієнтири особистості. Корупція та пов'язані із нею управлінські практики та організаційна культура у закладі освіти створюють несприятливе середовище для формування ціннісних орієнтирів дитини. Саме тому важливо мінімізувати корупційні ризики на цих рівнях освіти, і особливо зараз, в умовах війни за універсальні людські цінності, як свобода і гідність.

В даному звіті представлені результати стратегічного аналізу корупційних ризиків в загальній середній та дошкільній освіті. Аналіз охоплює **35 корупційних ризиків у чотирьох основних процесах в управлінні загальною середньою та дошкільною освітою**: фінансування, призначення керівників закладів освіти, адміністрування закладів освіти та освітній процес. Окремо проаналізовані корупційні ризики у релевантних нормативно-правових актах (НПА).

Аналіз корупційних ризиків здійснено із урахуванням стандартів ISO (31000,31010,37001) та відповідно до **Методології** управління корупційними ризиками, затвердженої наказом Національного агентства від 28.12.2021 № 830/21 в період з 1 вересня 2021 до 1 серпня 2022. Для збору даних проводився моніторинг вторинних джерел (реєстр судових рішень, попередні публікації громадських організацій щодо корупції в освіті, ЗМІ) та було проведено 12 інтерв'ю та 3 фокус-групові дослідження за участі загалом 12 учасників – усі з представниками органів управління освіти ОМС, ОДА, керівниками закладів освіти, батьками, представниками МОН та освітнім омбудсменом, а також експертами із числа громадських, зокрема, батьківських, організацій.

Наслідками реалізації корупційних ризиків в освіті є порушення фундаментальних прав дитини, зокрема, найкращих інтересів дитини, недискримінації та права на розвиток. Це відбувається, оскільки корупція унеможлиблює якісну та доступну освіту, створюючи нерівні правила доступу до освітніх послуг.

Аналіз механізмів реалізації корупційних ризиків дав змогу узагальнити три **джерела**, які уможлиблюють реалізацію ризиків:

- Дискреція: легітимні дискреційні повноваження засновника та керівників закладів освіти використовуються задля особистої вигоди або дискреційні повноваження є надмірними;
- Правова невизначеність: Відсутність чітких, зрозумілих процедур, стандартів і правил в ключових процесах, що дає простір для маніпуляцій;
- Організаційна культура, яка сприяє недоброчесності: ієрархічні відносини між учасниками освітнього процесу, в яких неформальною нормою є підкорення авторитету без критичного зворотного зв'язку. Проявляється як на рівні відносин між адміністрацією школи і батьками, так і між адміністрацією школи і ОМС, самими батьками, учнями і педагогами, педагогами і адміністрацією тощо.

На основі аналізу корупційних ризиків, застосовуючи Методологію управління корупційними ризиками, виокремлено 5 керівних принципів для розробки антикорупційних програм організаціями, закладами, ОМС, дотичними до освіти: правова визначеність, суб'єктність зацікавлених сторін, прозорість і доступність, неупередженість та доцільність. Запропоновано приклад застосування цих принципів.

ВСТУП

Даний звіт представляє результати аналізу корупційних ризиків в шкільній та дошкільній освіті. Ця сфера обрана для аналізу через ключову роль освіти в рівносторонньому розвитку особистості, що, в свою чергу, є запорукою розвитку вільного та демократичного суспільства, об'єданого спільними цінностями (Преамбула до ЗУ "Про освіту"). Право на освіту є одним із фундаментальних прав людини та гарантується Конституцією України. В умовах, коли Україна виборює свою незалежність у війні, розв'язаній росією, освіта є також стратегічним пріоритетом в процесі відбудови України, що визнано і державою,¹ і громадянським суспільством².

Актуальність аналізу корупційних ризиків в загальній середній та дошкільній освіті

Метою даного дослідження є ідентифікація корупційних ризиків для їх зменшення у сфері шкільної та дошкільної освіти у тому числі через включення в антикорупційні програми відповідальних органів державної влади та місцевого самоврядування. Напрямок шкільної та дошкільної освіти є актуальним для аналізу корупційних ризиків, зважаючи на **поширеність досвіду корупції** серед користувачів цих освітніх послуг. Загальна середня і дошкільна освіта є другою після медицини сферою, з якою найбільше стикаються українці: 23% українців у 2021 році мали дітей шкільного віку та близько 11% – дітей дошкільного віку. Приблизно третина із кожної із груп зазначили, що стикалися з корупцією в цій сфері.³

Корупція в галузі шкільної та дошкільної освіти має **негативні стратегічні наслідки** для якнайкращого забезпечення інтересів дитини.⁴ Зокрема, це порушення права на освіту та державних гарантій безоплатного та рівного доступу до освіти, зниження якості освіти, а також створення небезпечного освітнього середовища через порушення санітарних чи будівельних норм. Оскільки в закладі освіти⁵ дитина проводить більшість свого часу після родини, освітнє середовище, в якому толерується корупція, негативно впливає на розвиток особистих цінностей – таких як добросовісність, незалежність і гідність. Адже корупція зазвичай супроводжується вимогою необґрунтованого підкорення авторитетам, практиками цькування тих, хто не бажає діяти за неформальними недобросовісними правилами (булінг) та організаційною культурою кругової поруки. В такому освітньому середовищі неможливо забезпечити задекларовану державою мету освіти – сприяти розвитку «відповідальних громадян, здатних до свідомого суспільного вибору» (Преамбула до ЗУ про освіту).

Саме зараз, в умовах боротьби України за гідність і свободу, мінімізація ризиків корупції в освіті є актуальною. Від того, чи громадяни довірятимуть школі і будуть готові продовжувати освіту дітей в Україні (навіть онлайн з-за кордону) в буквальному сенсі залежить, чи Україна матиме наступні покоління вільних і свідомих громадян, які

¹ Напрацювання робочої групи із освіти та науки Національної ради з відновлення, які були представлені на конференції з відновлення України в Лугано (Швейцарія) в липні 2022 р (<https://cutt.ly/AZO5y4n>)

² Зальцбургська декларація українського громадянського суспільства закликає до розбудови освіти, заснованої на цінностях та орієнтованої на майбутнє (<https://cutt.ly/4ZO5pqb>)

³ Корупція в Україні 2021. Розуміння, сприйняття, поширеність (<https://cutt.ly/OZO5UUr>), стор. 50

⁴ Конвенція ООН про права дитини (<https://cutt.ly/AZPqHyn>)

⁵ Тут і далі в цьому звіті «заклад освіти» використовується для узагальнення закладів загальної середньої освіти (початкова, базова, професійна) та закладів дошкільної освіти.

візьмуть участь у післявоєнній відбудові. Разом з тим, саме зараз є вікно можливостей для мінімізації корупції, адже в суспільстві підвищується чутливість до проявів несправедливості та цинізму.

Методологія оцінки корупційних ризиків

Дослідження корупційних ризиків проводилося із урахуванням стандартів ISO (31000, 31010, 37001) та відповідно до Методології управління корупційними ризиками, затвердженої наказом Національного агентства від 28.12.2021 № 830/21. Дослідження здійснювалось в період з 1 вересня 2021 до 1 серпня 2022, таким чином, було докладено зусиль для адаптації описів ризиків до умов воєнного стану. Ідентифіковані ризики пройшли верифікацію із співрозмовниками інтерв'ю та/або іншими експертами, які були залучені на основі їхніх попередніх публікацій стосовно корупційних ризиків в освіті.

Збір даних для дослідження ризиків включав моніторинг вторинних джерел та збір первинних даних через глибинні інтерв'ю та фокус-групи. В розрізі вторинних джерел даних, здійснювався моніторинг та аналіз:

- Нормативно-правових актів (НПА) для вивчення процесів та функцій задіяних суб'єктів у сфері дошкільної та загальної середньої освіти та ідентифікації ризиків в НПА;
- Єдиного державного реєстру судових рішень для аналізу виявлених форм корупції в освіті;⁶
- Відкритих джерел для виявлення поширених форм корупції, зокрема публікацій в ЗМІ (наприклад, журналістські розслідування, публікації ГО «Батьки SOS», «Мама Прикарпаття») та публікацій громадських та державних інституцій з питань запобігання та протидії корупції⁷;
- стратегічних планів діяльності, планів реформування, програм розвитку дотичних до галузі освіти (наприклад: Стратегічний план діяльності Міністерства освіти і науки України до 2024 року, стратегії розвитку окремих шкіл);
- звітів та результатів аудитів (наприклад: Доповідь освітнього омбудсмена «Дотримання прав в освіті — 2020», звіти Державної служби якості освіти України);

Збір первинних даних проводився через експертні і респондентські інтерв'ю та фокус-групові дослідження (ФГД) з 24 червня по 12 липня 2022. **Експертні інтерв'ю** (загалом, 6)⁸ було проведено за принципом диверсифікації перспектив, з яких може говорити співрозмовник. Було враховано досвід дослідження чи роботи на національному, місцевому та регіональному рівнях, а також професійну історію співрозмовника, в т.ч. діяльність у громадянському суспільстві. До списку респондентів увійшли радник із освіти для міжнародних організацій, працівники органах управління освітою, та освітній омбудсмен. Для **респондентського інтерв'ю** (загалом, 6) та ФГД (загалом 3 з 12

⁶ Пошук здійснювався за ключовими словами у блоці «Пошук за контекстом» (наприклад: «призначення керівника навчального закладу», «навчальний заклад неправомірна вигода», «преміювання вчителя», «змова директора школи», «закупівлі школа», «відділ освіти ремонт»)

⁷ Наприклад: Антикорупційний Штаб. 2020. «Топ 100 корупційних схем в регіонах» (<https://cutt.ly/eZOCgvO>); ГО «Разом проти корупції». 2020. «ТОП-20 корупційних схем на місцях: які вони та як їх здолати» (<https://cutt.ly/kZOCbVX>); DECIDE: «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (<https://decide.in.ua/>); Освітній омбудсмен. 2020. «Світлофор освітньої доброчесності» (<https://cutt.ly/QZOCIVt>); ТІ Україна: «Батьківський дозор» (<https://cutt.ly/VZOX93L>).

⁸ Метою експертного інтерв'ю є виокремити напрямки чи узагальнені практики із позиції спостерігача, але оскільки методологія вимагає аналізу даних від учасників процесу, які необов'язково мають уявлення про узагальнені практики, але можуть говорити про власний досвід, проводилися респондентські інтерв'ю та фокус-групові дослідження (ФГД). Експертне інтерв'ю відрізняється від респондентського інтерв'ю та ФГД за змістом запитань. Так, запитання експертного інтерв'ю включають цілісні аналітичні категорії (наприклад, «корупційний ризик»), а для респондентського інтерв'ю такі категорії було операціоналізовано через низку запитань про практики врядування в визначених напрямках освіти, з якими респонденти мають справу, щоб далі виокремити такі, що несуть в собі корупційні ризики.

учасниками). До інтерв'ю запрошувалися співрозмовники, виходячи із їхньої поточної функції в загальній середній освіті: представники та керівник органу управління освіти двох ОМС; керівник закладу освіти; представники МОН з питань бюджетування та інклюзивної освіти. На ФГД запрошувалися керівники шкіл, керівники органів управління освітою ОМС та представники активної батьківської спільноти. Первинні дані було систематично організовано у групи ризиків, чинників та рекомендацій за допомогою програмного забезпечення MAXQDA.

Основні учасники освітнього процесу та їхні повноваження

Державну політику в сфері шкільної та позашкільної освіти формує Міністерство освіти і науки України (МОН) через такі інструменти як освітня субвенція для оплати праці педагогічних працівників, інші цільові субвенції, затвердження типових навчальних програм, стандартів матеріально-технічного забезпечення закладів освіти.

Ключову роль в реалізації державної політики в сфері освіти і забезпеченні якості освіти на відповідних територіях відіграють органи місцевого самоврядування (ОМС) (ст. 66 ЗУ “Про освіту”).⁹ ОМС є засновниками шкільних і дошкільних закладів освіти і до їх повноважень входить управління закладами освіти, зокрема: створення закладів освіти і розробка установчих документів, укладання/розірвання контрактів із керівниками закладів освіти, затвердження кошторисів ЗО, забезпечення інклюзивного освітнього середовища (включно із розумним дизайном, забезпеченням матеріально-технічної бази, харчування і здійснення необхідних для цього закупівель) і недопущення дискримінації. ОМС також мають забезпечувати рівний розвиток закладів освіти і публічну звітність щодо використання коштів. ОМС здійснює ці повноваження через органи управління освітою – департаменти, управління, відділи, або через уповноважених ним посадових осіб місцевих радах.

Керівники закладів освіти мають широкі повноваження щодо організації навчального процесу, управління матеріальними та людськими ресурсами закладу освіти та комунікації із іншими учасниками освітнього процесу (батьками, засновником, центральними органами виконавчої влади тощо) (ст. 38 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”). Широкі повноваження керівника мають на меті забезпечити принцип фінансово-господарської автономії закладу освіти (ст. 59 ЗУ про загальну середню освіту).

В управлінні закладами освіти також беруть участь колегіальний орган управління закладу освіти, колегіальний орган громадського самоврядування та інші органи, передбачені законодавством чи установчими документами закладу (п. 2 ст. 24 ЗУ “Про освіту”). Так, з працівників закладу створюються педагогічні ради, які покликані колективно вирішувати питання, які стосуються навчального процесу (наприклад, вибір навчальних програм, відзнака учнів тощо). З активних батьків створюють батьківські комітети закладу освіти та класу, також поширеною практикою є змішані піклувальні ради. Спільно з педагогами та адміністрацією такі органи, в залежності від закладу, беруть участь у вирішенні матеріально технічних питань, можуть брати участь в обговоренні навчального процесу. Такі самоврядні органи мають значний потенціал до балансування дискреційних повноважень як керівника закладу освіти, так і органу управління освітою, якщо між ними налагоджена якісна комунікація.

⁹ Огляд законодавства у сфері освіти щодо повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування (<https://cutt.ly/7ZUU7wV>).

Зміни у зв'язку із повномасштабним вторгненням рф

Через військову агресію рф від 24 лютого 2022, сфера освіти, як і всі інші, постали перед значними викликами, пов'язаними із військовими діями, а також викликаними ними людськими і матеріальними втратами і економічним спадом. Специфічними для сфери освіти викликами є, зокрема:

- Скорочення освітньої субвенції загалом на 10%¹⁰, що напряду впливає на заробітні плати педагогічних працівників;
- Зупинення всіх інших субвенцій, які мали забезпечувати матеріально-технічні умови для опорних шкіл, підвищення кваліфікації педагогічних працівників, закупівлю навчальних посібників, автобусів тощо;
- Значна і непередбачувана вимушена міграція громадян із зон бойових дій до тилових регіонів, що вимагає від ОМС адаптувати мережу закладів освіти, кількість працівників, формати роботи тощо;
- Необхідність підготовки до навчального року оффлайн включає облаштування укриттів, що ускладнюється через існуючі бюджетні обмеження;
- Значне руйнування закладів освіти, що значно ускладнює початок нового навчального року навіть на деокупованих територіях¹¹.

Ці виклики зумовили зміни у законодавстві, а також створюють середовище для нових корупційних ризиків. Корупційні ризики, пов'язані із воєнним станом, позначені ключовим словом **#воєнний_стан**

Структура звіту

Даний звіт організовано за чотири основними процесами в управлінні загальною середньою та дошкільною освітою, які було виокремлено на основі аналізу і систематизації корупційних ризиків. Окремо проаналізовані корупційні ризики у релевантних нормативно-правових актах (НПА). Відповідно, структура звіту включає:

1. Фінансування дошкільної (дитячих садків) та загальної середньої освіти, що включає розподіл коштів між національним, обласним рівнем врядування та громадами, і між закладами в громадах;
2. Призначення керівників закладів освіти;
3. Адміністрування закладів освіти, включно із господарською діяльністю та управлінням персоналом;
4. Навчальний процес, що охоплює навчальні програми, оцінювання, додаткові заняття, підручники;
5. Корупційні ризики у окремих НПА, які є особливо релевантними для чотирьох процесів в дошкільній та загальній середній освіті.

В кожному розділі представлено тематичний вступ з описом ключових управлінських процесів та загальної проблематики, опис ризику, наслідки (стратегічні та правові), джерела ризику, рекомендації (за рівнями врядування.) Особливістю цього звіту є також те, що до кожного ризику вказані існуючі запобіжники та позитивні практики.

Останній розділ 6 представляє п'ять керівних принципів для розробки антикорупційної програми на основі проаналізованих ризиків: правова визначеність, суб'єктність зацікавлених сторін, неупередженість, прозорість та доцільність. Надано рекомендації щодо застосування цих керівних принципів для розробки власних антикорупційних програм.

¹⁰ Постанова КМУ від 01.04.2022 № 401 (<https://cutt.ly/8ZR2oT4>). В перерахунку до кінця року скорочення сягає 17%.

¹¹ Saveschools: 1167 закладів пошкоджено, 221 заклад зруйновано (<https://saveschools.in.ua/>)



ФІНАНСУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ (ДИТЯЧИХ САДОЧКІВ) ТА ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

1. ФІНАНСУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ (ДИТЯЧИХ САДОЧКІВ) ТА ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

В даному розділі представлено перелік корупційних ризиків у процесі фінансування закладів освіти та роботи педагогічних працівників із державного та місцевих бюджетів, а також під час управління позабюджетними коштами закладів освіти.

Питання фінансування на пряму пов'язане із забезпеченням гарантованого Конституцією України та ЗУ "Про освіту" права на доступну і безоплатну дошкільну та повну загальну середню освіту для громадян, а також осіб, які законно перебувають на території України. Безоплатність повної загальної середньої освіти передбачає, що здобувач не має сплачувати ніяких додаткових платежів для отримання освіти згідно державних стандартів. Забезпечення доступності включає як фізичну доступність закладів освіти для дітей незалежно від місця їх проживання, інвалідності чи будь-яких інших характеристик¹², так і безбар'єрність освітнього простору.¹³ Хоча обсяги фінансування не завжди на пряму пов'язані із якістю освіти, наявність мотивованих вчителів і безпечного та стимулюючого навчального середовища (і відповідної матеріальної бази) якості освіти сприяє.

Безоплатність повної загальної середньої освіти для здобувача забезпечується коштами державного та/або місцевого бюджетів. Доступність освіти забезпечують, в першу чергу, органи місцевого самоврядування за рахунок розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення в достатньому обсязі.¹⁴ Крім того, дозволено використовувати благодійну допомогу чи гранти. За всі джерела фінансування передбачена вимога публічної звітності шкіл на своїх вебсайтах, хоча форма такої звітності не регламентована.

1.1 Бюджетне фінансування закладів загальної середньої і дошкільної освіти

З **державного бюджету** заклади загальної середньої освіти отримують субвенції на оплату праці педагогічним працівникам (освітня субвенція¹⁵) та спеціальні субвенції.

Освітня субвенція є найбільшим бюджетним трансфертом. Через повномасштабне вторгнення РФ, обсяги освітньої субвенції на 2022 рік були зменшені на 10%, що відповідає зменшенню їх на 17% до кінця року.¹⁶ Субвенція спрямовується на оплату праці педагогічних працівників та задумана як стимул для оптимізації шкільної мережі:

- Обсяги субвенції обраховує Міністерство освіти і науки України (МОН) через затвердження відповідної формули, в основі якої лежить кількість здобувачів у закладі освіти та нормативні показники наповнюваності класів в залежності від місцевості і з урахуванням особливих освітніх потреб здобувачів¹⁷. Інформація про кількість учнів подається у формі звітів до Державної інформаційної системи освіти.

ОБСЯГИ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ОСВІТУ

2022 рік – 153,7 млрд грн

2021 рік – 139,5 млрд грн

2020 рік – 112,6 млрд грн

[Джерело](#)

¹² ч. 3 ст. 3 та ст. 13 ЗУ "Про освіту" (<https://cutt.ly/UZYys8o>)

¹³ Розпорядження КМУ від 04 серпня 2021 р. № 883-р (<https://cutt.ly/cCxb7nF>)

¹⁴ Бюджетний кодекс України (<https://cutt.ly/mZR6fUm>), ст. 9 ЗУ "Про освіту" (<https://cutt.ly/xZR6maE>) та ЗУ "Про повну загальну середню освіту" (<https://cutt.ly/wZTeiCH>)

¹⁵ Постанова КМУ від 14.01.2015 № 6 (<https://cutt.ly/vZYoiXD>)

¹⁶ Постанова КМУ від 01.04.2022 № 401 (<https://cutt.ly/8ZR2oT4>)

¹⁷ Постанова КМУ від 20.12.2021 № 1364 (<https://cutt.ly/fZTe540>)

- Засновники освітніх закладів (місцеві ради та адміністрації, до сфери управління яких належить заклад освіти) самостійно здійснюють розподіл освітньої субвенції між закладами освіти та на зарплату педагогічних працівників. Заробітна плата вчителя складається з окладу (ставки) та надбавок і доплат, розмір яких залежить від стажу роботи, додаткових обов'язків, а також спроможності бюджету місцевої влади.
- Засновники змушені знаходити баланс між забезпеченням оптимальної кількості вчителів для задоволення освітніх потреб дітей та своїми фінансовими можливостями, тому що субвенція надається з урахуванням нормативної наповнюваності класів. Менші класи або більша кількість вчителів мають покриватися із місцевого бюджету.
- Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді відповідно до цільового призначення субвенції (оплата праці, зокрема, премії¹⁸).¹⁹ Залишки освітньої субвенції в 2022 можна використати на облаштування укриттів, потреби територіальної оборони та цивільного населення.²⁰

Спеціальні додаткові субвенції виділялися від МОН бюджетам обласних державних адміністрацій до вступу в силу на наступні цілі: Нова українська школа²¹ на матеріально-технічне забезпечення реформи початкової школи на підвищення кваліфікації вчителів; «Спроможна школа для кращих результатів»²² задля створення безпечного та інклюзивного (безбар'єрного) освітнього середовища, на організацію інклюзивної освіти²³ (наприклад, проведення додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять), на модернізацію харчоблоків²⁴. Зазвичай, відповідна Постанова КМУ надає критерії для розподілу субвенції між ОМС громад а за сам розподіл відповідає ОДА. Всі ці субвенції скасовано.

За рахунок **місцевих бюджетів** здійснюється оплата праці непедагогічних працівників всіх закладів освіти у підпорядкуванні засновника, матеріально-технічне забезпечення закладів загальної середньої освіти, включно із утриманням. Дошкільна освіта (садочки), включно із оплатою праці, утриманням будівель і закупівлею навчальних матеріалів, фінансується повністю із бюджету ОМС.

1.2 Позабюджетне фінансування: благодійні внески, гранти, інші джерела

Джерелом позабюджетного фінансування для шкіл можуть бути **власні надходження**, зароблені закладом (оплата за додаткові освітні послуги чи освітні послуги населенню, зроблені учнями товари чи оренду майна) та **благодійні внески чи гранти**, які потрапляють на **спеціальний рахунок** засновника чи школи (у разі

¹⁸ абз. 2 п. 6 Постанови КМУ від 26.01.2022 № 55 (<https://cutt.ly/ZR0exF>)

¹⁹ Обов'язковою умовою надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам є попереднє спрямування коштів субвенції, що залишились на рахунках місцевих бюджетів станом на кінець бюджетного періоду, за цільовим призначенням (тобто, на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників), а також на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності.

²⁰ Постанова КМУ від 26.03.2022 № 365 (<https://cutt.ly/LZTrV6f>), Постанова КМУ від 26.01.2022 № 55 (<https://cutt.ly/IzTtiKI>) та Постанова КМУ від 14.02.2017 № 88 (<https://cutt.ly/QZTth5j>)

²¹ Постанова КМУ від 04.04.2018 № 237 (<https://cutt.ly/BZR0Q1E>)

²² Постанова КМУ від 12.02.2020 № 100 (<https://cutt.ly/QZYuMii>)

²³ Постанова КМУ від 15.09.2021 № 957 (<https://cutt.ly/ZZYicO>)

²⁴ Уряд затвердив механізм розподілу субвенції на модернізацію харчоблоків (<https://cutt.ly/IZYiUZI>)

фінансової автономії) у Держказначействі.²⁵ Крім того, розповсюдженим джерелом фінансування освіти є **батьківські внески** в добровільно-примусовому порядку, за значну частину яких немає жодного звітування.²⁶

Спеціальний благодійний рахунок школи (у разі фінансової автономії) або управління освіти (в разі централізованої бухгалтерії) відкриває Державна казначейська служба. Батьки чи інші благодійники можуть перераховувати на нього цільові внески (наприклад, на конкретні роботи чи визначену школу) або на фінансування основної діяльності власника рахунку. Оскільки правила використання та звітування за ці кошти такі самі, як і за бюджетні і включають декілька етапів погодження з Казначейством, цей механізм наразі не є привабливим для шкіл та органів управління освітою.²⁷

Поширеною є практика створення пришкольних **благодійних фондів** батьками (керівники та працівники закладів освіти не можуть бути засновниками таких фондів). Благодійна допомога надходить за договором на спецрахунок (якщо це гроші) або ставиться на облік в школі (якщо це товари). Окрім того, що звітність від благодійного фонду благодійник може вимагати лише за власну пожертву,²⁸ фонд ще й вправі використовувати до 20% надходжень на адміністрування своєї діяльності. Законодавство передбачає публічну фінансову та описову звітність фондів.²⁹ Таким чином, фонд може бути ефективним інструментом залучення додаткових коштів не лише від батьків, а і інших благодійників, якщо батьки домовляються про прозорі правила його адміністрування³⁰ та дотримуватимуться вимог добровільності внесків.³¹

Батьки нерідко збирають готівкові кошти на потреби класу чи школи з власної ініціативи. При розподілі і використанні цих коштів можуть використовуватися пропозиції адміністрації чи вчителів школи. Хоча батьківські внески через касу школи можна занести на спецрахунок для підзвітності, як і безготівкові благодійні внески, порівняння практики звітування шкіл за благодійну допомогу із даними про поширеність батьківських внесків свідчить про те, що школи часто таку допомогу не обліковують взагалі.³² Цей спосіб збору коштів зручний тим, що не передбачає додаткових процедур чи обмежень, але це і є його недолік: за використання коштів зазвичай немає прозорої звітності, а закуплене обладнання чи ремонти не підпадають під дію відповідних регламентів. У разі неправомірного використання коштів чи закупівлі товарів/послуг, які несуть шкоду дітям, притягнути виконавця до відповідальності майже неможливо.

Додатковими джерелами фінансування можуть бути гранти міжнародних та громадських організацій, шкільне підприємництво, участь школи у громадському бюджеті (це бюджет розвитку громади) та надання освітніх послуг населенню або оренда шкільного майна.

²⁵ ст. 13, п. 4 Бюджетного кодексу України (<https://cutt.ly/mZR6fUm>) та ст. 79 ЗУ "Про освіту" (<https://cutt.ly/xZR6maE>)

²⁶ "Батьківський дозор: непрозорі закупівлі шкіл", стор. 6 (<https://cutt.ly/MZR6FKY>)

²⁷ "Батьківський дозор: непрозорі закупівлі шкіл", стор. 10 (<https://cutt.ly/MZR6FKY>)

²⁸ "ч. 6 ст. 6 ЗУ "Про благодійну діяльність та благодійні організації" (<https://cutt.ly/OZTqznJ>)

²⁹ "Як перевірити прозорість благодійної організації/фонду?" (<https://cutt.ly/FZTqS8l>) та ч. 3 ст. 17 ЗУ "Про благодійну діяльність та благодійні організації" (<https://cutt.ly/OZTqznJ>)

³⁰ "Довідник "Батьківське самоврядування у навчальних закладах" (<https://cutt.ly/CZTwiP9>)

³¹ "ч. 2 ст. 59 ЗУ "Про повну загальну середню освіту" (<https://cutt.ly/wZTe1CH>)

³² Відповідно до аналізу звіту ДКСУ, по КЕКВ 2000 за II групою власних надходжень (це і є благодійні внески) видатки з благодійних внесків відсутні у 33,2% бюджетів громад (джерело: відкритий лист ГО "Громадянська свідомість" від 30.08.2021 стосовно найгостріших питань щодо організації фінансування загальної середньої освіти України за I півріччя 2021 року, стор. 5, 6 (<https://cutt.ly/cZTyxZt>), а одночасно близько 90% батьків щомісячно здають благодійні внески (джерело: "Батьківський дозор: непрозорі закупівлі шкіл", стор. 6 (<https://cutt.ly/MZR6FKY>)).

Незалежно від джерела фінансування, заклади освіти зобов'язані оприлюднювати на своїх веб-сайтах **кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів**, інформацію про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їх вартості, а також про кошти, отримані з інших джерел, не заборонених законодавством.³³

1.3 Проблеми у фінансуванні закладів загальної середньої і дошкільної освіти та корупція

Видатки держави і місцевих бюджетів на освіту є значними, але використання цих коштів є не завжди ефективним.³⁴ До повномасштабного вторгнення РФ, видатки на освіту в Україні склали не менше 7%³⁵ ВВП, що є вищим за більшість країн ЄС та ОЕСР.³⁶ У видатках місцевих бюджетів, видатки на освіту сягають 50% і більше.³⁷ Ефективність розподілу цих коштів знижується через загалом низьку якість даних для прийняття рішень, а саме³⁸:

- **неузгодженість відкритих даних** щодо фінансування освіти різними рівнями влади та відсутність єдиного вікна доступу до них як для керівників, так і для громадськості,
- **відсутність узгоджених й верифікованих реєстрів** здобувачів освіти, реєстру педагогічних працівників, реєстрів закладів дошкільної та позашкільної освіти
- **відсутність повних даних витрат** на одного здобувача з урахуванням коштів бюджетів всіх рівнів та благодійних внесків.

А дані про демографічні зміни, урбанізацію, які впливають на потреби планування нових шкіл чи оптимізації мережі не враховуються взагалі. На фоні відсутності показників для вимірювання ефективності та якості витрачання бюджетних коштів, кошти освітньої та інших субвенцій не завжди надходять до закладів освіти, затримуючись в областях і на рівні місцевого самоврядування. Неефективність процесу бюджетного фінансування посилюється корупційними ризиками при розподілі та витрачанні бюджетного і позабюджетного фінансування.

Корупція спотворює принципи доступності та безоплатності освіти. Так, маніпулювання даними про контингент учнів може спричинити некоректний розрахунок потреб шкіл, через що справжні потреби не будуть враховані. Фаворитизм або пошук особистої вигоди при розподілі коштів Облдержадміністраціями між громадами або громадами між закладами освіти може призвести до того, що справжні потреби не будуть профінансовані. Обидва ризики врешті ведуть до необхідності перекидати нестачу бюджетного фінансування позабюджетним, що зазвичай лягає на плечі батьків. Це, **по-перше**, подвійне «оподаткування» – адже батьки вже заплатили за освіту дітей. **По-друге**, запускає соціальні механізми тиску рівних (peer pressure), коли батьки і навіть діти піддаватимуться цькуванню через небажання чи фінансову неспроможність платити. **По-третє**, це може підкреслювати різницю в соціальному статусі батьків, що негативно позначатиметься на

³³ п. 3 ст. 30 ЗУ "Про освіту" (<https://cutt.ly/xZR6maE>)

³⁴ Огляд дослідження сфери освіти в Україні "До більшої результативності, справедливості та ефективності" (<https://cutt.ly/xZTugtF>)

³⁵ ст. 78 ЗУ "Про освіту" (<https://cutt.ly/UZYys8o>)

³⁶ Огляд дослідження сфери освіти в Україні "До більшої результативності, справедливості та ефективності" (<https://cutt.ly/xZTugtF>)

³⁷ Дані за 6 місяців 2021 року Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://cutt.ly/6ZR7ZCE>)

³⁸ "Як фінансова автономія закладів освіти впливає на якість освіти та збір коштів з батьків, – роз'яснення освітнього омбудсмена", 2021 (<https://cutt.ly/uZR4Iya>)

сприйнятті дитини в школі. Так само, кошти на зарплатню вчителям можуть бути використані не для заохочення іновативних чи вмотивованих вчителів, а найбільш лояльних. Вони, в свою чергу, підтримуватимуть стагнацію системи освіти та цим саботуватимуть реформи. Всі ці наслідки, узяті разом, заморожують поточний стан, коли освіта все ще не є повсюдно дитиноцентричною та не сприяють забезпеченню фундаментального права людини на гідність і вільний розвиток, проголошеного ст. 22 Загальної декларації прав людини.

1.4 Централізована і децентралізована бухгалтерія шкіл та корупційні ризики

Управління фінансами закладу освіти може здійснюватися через централізовану бухгалтерію засновника або децентралізовано, відповідно до принципу фінансової автономії закладу освіти. В першому випадку засновник є розпорядником коштів для всіх підпорядкованих закладів освіти, що на практиці концентрує прийняття рішень щодо окремих закупівель, премій вчителям та керівнику в руках керівника управління освіти. Така система зазвичай нездатна взяти до уваги окремі потреби школи, не сприяє ефективності використання коштів кожною школою та не стимулює шкільний фандрейзинг. Бо за централізованою бухгалтерією управління освіти закуповує однакові товари чи послуги для спрощення закупівельних процедур, а зекономлені кошти чи зібрані благодійні внески одними школами розподіляє на перекриття нестачі в інших школах. Корупційні ризики за централізованою бухгалтерією зростають через дискрецію керівника, значні обсяги коштів та віддаленість центру прийняття рішення про закупівлі від батьківського контролю.

Децентралізована бухгалтерія, за якої заклад освіти є розпорядником коштів (3-го рівня), навпаки, стимулює економити кошти та шукати додаткове фінансування, тому що ними можна закривати власні потреби. На практиці децентралізована бухгалтерія може реалізуватися не тільки наймом власного бухгалтера (не всі ОМС мають достатньо коштів для фінансування ставки в кожному підпорядковану школу), а і через укладання договору із спеціалістом з бухгалтерського обліку (у тому числі, одним на декілька шкіл) чи аудиторською фірмою або на договірних засадах центральною бухгалтерією ОМС (але тут перший підпис за керівником школи) чи створення комунального підприємства, яке надає бухгалтерські послуги школам. Хоча корупційні ризики зловживання службовим становищем, наприклад, при закупівлях, за децентралізованою бухгалтерією залишаються, на практиці вони зазвичай компенсуються залученням батьківського самоврядування до обговорення потреб та контролю якості закупівлі, бо можливість самостійно приймати фінансові рішення школою підсилює і відчуття відповідальності за ці кошти серед всіх учасників освітнього процесу. Дослідження PISA 2016 також вказує на загалом кращий рівень освіти серед учнів за умови фінансової автономії шкіл.³⁹

Незалежно від того, чи має школа фінансову автономію, керівники шкіл мають розрахувати потреби шкіл на рік та бюджетний запит на їхнє фінансування під час річного планування. Цей процес передбачає аргументовану дискусію між керівниками шкіл та засновників щодо пріоритетності і обсягів фінансування. На практиці, саме в цьому процесі можливий тиск з боку засновника на занадто самостійних чи нелояльних директорів з метою збереження контролю за фінансовими потоками.⁴⁰ Крім

³⁹ "School autonomy and accountability: Are they related to student performance?", 2011 <https://cutt.ly/PZR7o3j>

⁴⁰ "Як фінансова автономія закладів освіти впливає на якість освіти та збір коштів з батьків, – роз'яснення освітнього омбудсмена" <https://cutt.ly/uZR4iya>

того, вплив засновника на керівника закладу підсилюється заплутаністю кошторисів. Їх у школі може бути до 11. Це пов'язано із запровадженою у 2021 році вимогою Мінфіну до закладу освіти звітувати про витрати за кожним джерелом фінансування.

1.5 Аналіз корупційних ризиків у фінансуванні освіти в цьому звіті

Аналіз ризиків організовано за логікою функціонування джерела фінансування. Так, ризики в бюджетному фінансуванні ми аналізували за етапами розподілу освітньої субвенції як найбільшого трансферту від визначення обсягів субвенції до її розподілу на місцях. Ризики в позабюджетному фінансуванні ми класифікували за формами: благодійні внески на спецрахунки закладу освіти чи засновника, створення благодійного фонду та застосування готівки.

1.6 Корупційні ризики в процесі управління освітньою субвенцією

1.6.1. Штучне збільшення кількості учнів

Опис ризику

Фінансування з державного бюджету закладів освіти здійснюється, з-поміж іншого, виходячи з контингенту учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти станом на 5 вересня року, що передує плановому бюджетному періоду (з урахуванням відповідних коригуючих коефіцієнтів) у порядку, визначеному КМУ.⁴¹ Відповідно чим більша кількість учнів, тим більші обсяги фінансування отримує заклад освіти. Інформація про кількість учнів подається у формі звітів до Державної інформаційної системи освіти. Правильно заповнені звіти є основою для коректного розрахунку субвенції.

Працівник, уповноважений на подання звітності до ДІСО про контингент учнів, за попередньою змовою з керівником закладу освіти та/чи засновником може надати недостовірну інформацію, штучно збільшуючи кількість учнів закладу з метою отримання фінансування у більших обсягах та подальшим привласненням цих коштів.

В умовах воєнного стану цей ризик підсилюється у зв'язку з можливістю маніпулювання кількістю учнів-переселенців. **#воєнний_стан**

Наслідки

Стратегічні:

- Несправедливий та незаснований на справжніх потребах розподіл коштів між школами.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

Джерела ризику

- За відсутності узгоджених та верифікованих реєстрів для персонального обліку здобувачів освіти заснована на кількості учнів формула обрахунку освітньої субвенції створює стимул для маніпуляцій, щоб збільшити фінансування.
- Відсутність достовірних даних про учнів-переселенців через непрогнозованість та неконтрольованість міграційних процесів під час воєнного стану.

#воєнний_стан

⁴¹ Постанова КМУ від 20.12.2021 № 1364 <https://cutt.ly/8ZR89td>

Рекомендації

Для МОН:

- Створення на базі ДІСО (<https://cutt.ly/bZR57Vh>) реєстру здобувачів освіти та педагогічних працівників, який повинен консолідувати інформацію про кожного здобувача освіти та вчителя.
- Діджиталізація. Обов'язкова реєстрація дитини через застосунок «Дія» батьків, щоб перевірити реальне місцезнаходження дитини та встановити реальну кількість учнів в школах.

Для громадськості:

- Моніторинг офіційних вебсайтів органів управління освітою та їх закладів щодо фінансової інформації, з метою встановлення розміру фінансування та контролю за витратами на заклади освіти.
- Проведення порівняння даних, які містяться в офіційних звітах органів та відкритих джерелах, з метою встановлення розбіжностей та виявлення порушень з боку адміністрації закладів освіти.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Наказ МОН від 01.09.2021 № 955, який передбачає обов'язок уповноважених осіб за складання звітності здійснювати контроль за відповідністю електронної та паперової версії поданої інформації, у т.ч. і у випадку коригування паперових звітів.
- Статистика МОН щодо учнів-переселенців станом на 24 червня 2022 року у звіті «Оцінювання потреб України у сфері освіти» <https://cutt.ly/aZR4yf4>
- Дашборд Мінфіну <https://cutt.ly/mZR4oLK> (однак останні дані про середні витрати на одного учня за 2020 рік).

1.6.2. Упереджений розподіл бюджетних коштів між закладами освіти

Опис ризику

Згідно з ЗУ «Про повну загальну середню освіту»⁴² фінансування комунальних і державних закладів загальної середньої освіти здійснюється «за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством».

Працівники органу управління освітою, зловживаючи своїми повноваженнями як головних розпорядників бюджетних коштів затверджувати кошториси ЗО (п. 4 ч. 5 ст. 22 Бюджетного Кодексу України), можуть розподіляти кошти субвенцій з метою отримання особистої вигоди за виділення більшої суми коштів або реалізуючи це під впливом третіх осіб. Цей ризик може посилюватися, якщо рішення про фінансування закладу освіти або розподіл на громаду приймає посадовець у ситуації конфлікту інтересів (наприклад, посадовець є одночасно депутатом відповідної ради; керівник закладу-отримувача є родичем працівника засновника).

Наслідки

Стратегічні:

- Нерівномірність розподілу фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів.
- Незадоволення справжніх потреб шкіл та потенційно поглиблення соціальної нерівності.

⁴² Ст. 58 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» (<https://cutt.ly/SZSVeRS>)

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

Джерела ризику

- Відсутність на рівні ОДА та ОМС узгоджених із отримувачами прозорих та справедливих правил розподілу коштів у випадках, коли критерії розподілу окремо не регламентовані наказами МОН, що підсилює дискрецію.
- Неузгодженість офіційних (відкритих) даних у сфері освіти щодо фінансування закладів освіти, що унеможлиблює порівняння обсягів фінансування громадськістю та отримувачами незалежно від розпорядників.
- Відсутність узгодженого й верифікованого реєстру здобувачів освіти.
- Відсутній реєстр педагогічних працівників.
- Відсутність повних середньостатистичних даних витрат на одного учня з урахуванням коштів державного, обласного та місцевих бюджетів, щоб перевірити справедливість розподілу.
- Багатоетапність руху коштів від МОН до кожного закладу освіти зумовлює низку посадовців із дискреційними повноваженнями.
- Фінансові звіти з закодованими витратами, незрозумілі для громадськості (наприклад 11 видів кошторисів).
- Діючий розподіл освітньої субвенції не відповідає фактичному місцю знаходження (перебування) учнів та педагогічних працівників, що пов'язано з воєнним станом. **#воєнний_стан**

Рекомендації

Для МОН:

- Створення на базі ДІСО (<https://cutt.ly/SZTw69I>) реєстру здобувачів освіти та педагогічних працівників.
- Вдосконалення механізму розподілу освітньої субвенції з урахуванням умов воєнного часу (вища гнучкість, оновлені критерії).

Для ОДА/ОМС:

- Ухваленням на місцевому рівні (ОДА або ОМС, в залежності від типу субвенції) із залученням всіх учасників освітнього процесу справедливої процедури розподілу виділених коштів (наприклад, виходячи з кількості учнів, площі закладу або потреб у підтримці) та збільшення прозорості та підзвітності під час фінансового планування (залучення до нього на всіх етапах освітян, учнів та батьків). Хоча ОМС мають право самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України (п. 3 ч. 1 ст. 7 Бюджетного Кодексу України), ухвалення власної прозорої формули підвищить довіру до ОМС в реалізації цих повноважень.

Для громадськості:

- Моніторинг з боку батьків та громадських організацій за розміщення інформації на офіційних вебсайтах засновників закладів освіти та закладів освіти інформації про:
 - кошториси доходів та видатки на відповідний рік;
 - фінансові звіти про надходження та використання коштів;

- перелік товарів, робіт та послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їх вартості;
- стан виконання бюджету.

Для громадських організацій та міжнародних донорів:

- Підвищення знань депутатів місцевої ради щодо системи фінансування освіти, щоб посилити їхню контрольну функцію за управліннями освіти та спроможність розробляти справедливі механізми розподілу фінансування в громаді.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Постанова КМУ від 20.12.2021 № 1364 визначає також інші підстави для розподілу обсягу освітньої субвенції між місцевими бюджетами.
- Прозора формула для розподілу субвенції для інклюзивної освіти затверджена Черкаською ОДА <https://cutt.ly/aZTtBaj>.
- Достатність фінансування освіти «для виконання державних стандартів та ліцензійних умов» передбачено ст. 9 ЗУ «Про повну загальну середню освіту».
- Громади можуть застосовувати принцип розподілу субвенції за кількістю учнів, передбачений ст. 78 ЗУ «Про освіту» для розподілу субвенції між громадами, за аналогією для розподілу між закладами освіти.
- Контроль з боку Державної служби якості освіти та правоохоронних органів.
- Принципи розподілу мають бути опубліковані, оскільки є нормативно-правовими актами ОМС (ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).
- Використання цифрових платформ для порівняння обсягів фінансування, наприклад:
 - Дашборд Мінфіну <https://cutt.ly/mZR4oLK> (однак останні дані за 2020 рік).
 - Портал відкритих даних Львова: <https://cutt.ly/sZTtPz2>.
 - Онлайн-платформа інтерактивних бюджетів шкіл: <https://cutt.ly/PZTtDbj>.
 - Онлайн-платформа для порівняння шкільних бюджетів, публікації потреб та звітів за благодійні внески OpenSchool.

1.6.3. Зловживання при розподілі коштів для виконання ремонтних робіт

Опис ризику

Утримання та розвиток, матеріально-технічне забезпечення шкіл фінансують ОМС через органи управління освітою. Також кошти на ремонти шкіл виділяються з субвенції «Спроможна школа для кращих результатів» (для підтримки опорних шкіл). Однак посадові особи органу управління освітою управління можуть на власний розсуд визначати розмір та швидкість фінансування закладів освіти для здійснення поточних ремонтів. Зкладам освіти, директора яких є «наближеними» особами, або за неправомірну вигоду фінансування може виділятися у більшому обсязі або швидше. Крім того, у воєнний та післявоєнний час громади будуть просити, щоб усі їхні школи були відновлені (відремонтовані) якомога швидше, проте реальна потреба у закладах може бути меншою. **#воєнний_стан**

Наслідки

Стратегічні:

- Інші заклади освіти, керівництво яких не перебувало у змові, можуть недоотримувати кошти на свої потреби у ремонті.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

Джерела ризику

- Дискреційність повноважень працівників органів управління освітою у розподілі коштів на ремонти.
- Відсутня затверджена система розподілу коштів на ремонти закладів освіти та критерії визначення пріоритетів у фінансуванні.
- Відсутність громадського контролю за розподілом фінансування ремонтних робіт закладів освіти. Особливо, коли керівники закладів освіти та управлінь освіти є депутатами місцевої ради.
- Дружні, сімейні або партнерські зв'язки директора з посадовими особами органу управління освітою.

Рекомендації

Для Мінрегіону спільно з Мінцифри:

- Створення онлайн-системи для фіксації потреб навчальних закладів у здійсненні ремонтних робіт, особливо у зв'язку із військовою агресією РФ. **#воєнний_стан**

Для ОМС:

- Особливо в спроможних громадах та обласних центрах, забезпечити фінансову автономію закладів освіти (ліквідувати територіальні відділи освіти), щоб керівники за умови прозорого розподілу коштів між школами самостійно приймали рішення про пріоритетність ремонтів.
- Збір актуальних даних про стан матеріально-технічної бази закладів освіти шляхом проведення повного аудиту матеріально-технічного стану закладів освіти і внесення їх у центральну систему. **#воєнний_стан**
- Розробка, за участі учасників освітнього процесу, стратегії розвитку закладів освіти на рівні громади з чітким алгоритмом розподілу фінансування між школами на ремонти.
- Розробка Порядку розподілу коштів на ремонти закладів освіти з чіткими критеріями пріоритетності фінансування та план проведення ремонтних робіт.
- Публікація стратегії, критеріїв розподілу та планів фінансування на вебсайті громади (з урахуванням обмежень воєнного часу)
- Налагодження системи збору актуальних даних про стан матеріально-технічної бази закладів освіти шляхом проведення повного аудиту матеріально-технічного стану закладів освіти. **#воєнний_стан**
- Запровадження обов'язкового проходження публічного громадського обговорення проектів рішень про виділення коштів на ремонт.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Використання об'єктивних критеріїв для визначення черговості ремонтних робіт: Постанова КМУ від 28.04.2021 № 441.
- Публікація інформації про ремонтні роботи на рівні школи: Освітня карта Києва <https://cutt.ly/zZTwpjM>.

- Використання цифрових платформ для порівняння обсягів фінансування, наприклад:

- Дашборд Мінфіну <https://cutt.ly/QZTws4a> (однак останні дані за 2020 рік).
- Портал відкритих даних Львова: <https://cutt.ly/VZTwxyd>.
- онлайн-платформа інтерактивних бюджетів шкіл <https://cutt.ly/tZTwboj>.
- онлайн-платформа для порівняння шкільних бюджетів, публікації потреб та звітів за благодійні внески OpenSchool.

1.6.4. Умисне формування залишків освітньої субвенції

Опис ризику

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів (ч. 4 ст. 103-2 Бюджетного кодексу України). Використати їх можна у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції (тобто на оплату праці з нарахуваннями педпрацівників) та на видатки визначені постановою КМУ від 14 січня 2015 р № 6.

На час воєнного стану збільшився перелік напрямів для використання залишків освітньої субвенції (для підтримки потреб цивільного населення).⁴³ **#воєнний_стан**

З метою привласнення коштів освітньої субвенції під час використання її залишків на закупівлі засновник може формувати залишки освітньої субвенції шляхом економії коштів на: заробітну плату та доплати працівникам закладів освіти; невиплати відпрацьованих замін уроків в обмін на надання вчителям відгулів⁴⁴; на комунальні послуги під час дистанційного навчання.

Під час воєнного стану з'являється можливість економити кошти шляхом виведення вчителів на простій. **#воєнний_стан**

Найлегше привласнити кошти можна при проведенні процедур публічних закупівель з порушеннями, щоб вивести кошти на підконтрольних або пов'язаних осіб.

Також існує практика, коли засновник в змові із адміністрацією школи економлять на преміях та замінах протягом року, щоб в кінці року розподілити зекономлені кошти у вигляді премій лише між лояльними працівниками закладу освіти в обмін на неправомірну вигоду (відкат).

Наслідки

Стратегічні:

- Працівники закладів освіти не отримують гідної та справедливої оплати праці, що негативно позначається на їхній мотивації і, відтак, якості викладання.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

⁴³ 26 березня 2022 року, Уряд ухвалив зміни (<https://cutt.ly/fZYyJJM>) до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а також до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами в частині використання залишків коштів за субвенціями **#воєнний_стан**

⁴⁴ Стаття "Знову економлять на вчителях" (<https://cutt.ly/vZUjrYO>)

Джерела ризику

- Відсутність розрахункових показників оптимального забезпечення навчальних закладів з розрахунку на учня, що не дає змогу визначити заклади із неадекватно низькими витратами субвенції протягом року.
- Дискреційні повноваження органу управління освітою щодо освоєння бюджетних коштів.
- Залежність оплати праці вчителя від призначених адміністрацією закладу годин знижує ймовірність, що вчителі будуть скаржитись.
- Відсутність контролю з боку громадськості за освоєнням коштів.

Рекомендації

На рівні держави:

- МОН, ЦОВВ спільно з ОДА: розробити методичні рекомендації щодо розрахунку мінімального рівня фінансування забезпечення функціонування загальноосвітніх навчальних закладів.
- Діджиталізація: верифікація вчителя на уроці через електронний журнал за допомогою фотофіксації. Додати цю функцію на штат Faceid. Підбиття підсумків відпрацьованого часу за допомогою автоматизованої системи на базі кількості проведених уроків з авторизацією, а не на підставі звіту адміністрації.
- Держказначейство: Моніторинг і зупинка підозрілих виплат одним і тим самими людям крупних сум в кінці року за допомогою автоматизованої системи. Розслідування правоохоронними органами.

Для ОМС та шкіл з фінансовою автономією:

Під час бюджетного планування, сформувавати список потреб, які ОМС закрийє у разі залишків освітньої субвенції, який сформувавати прозоро із залученням батьків і вчителів та розмістити на сайті ОМС та відповідних шкіл.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Законодавством чітко визначено перелік напрямів, на які можна витратити залишки освітньої субвенції пп. 6 п. 3 Постанова КМУ від 14.01.2015 № 6.
- Проект Закону «Про внесення змін до статті 103-2 Бюджетного кодексу України щодо вдосконалення механізму фінансування оплати праці педагогічних працівників» № 6224, яким пропонується, зокрема:
 - запровадити механізм спрямування частини освітньої субвенції до міжшкільних ресурсних центрів (міжшкільних навчально-виробничих комбінатів);
 - встановити, що залишки коштів за освітньою субвенцією, не використані протягом наступного бюджетного періоду, вилучаються до державного бюджету з подальшим їх спрямуванням на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності.

1.7 Корупційні ризики в процесі управління позабюджетними коштами

1.7.1. Благодійні внески в обмін на зарахування до школи/садочка

Опис ризику

Благодійність може існувати, але за бажанням батьків та без установлених сум з боку школи чи садочка. Але всі ми розуміємо, що зарахування (вступ) дитини до школи чи садочка — це аж ніяк не благодійність.

Проте 15,7% респондентів, які мають в сім'ї школярів, і 29,5% батьків дітей, які ходять у садочок, платили “благодійні внески” адміністрації шкіл за вступ чи зарахування дітей.⁴⁵ При цьому внески можуть вимагатися при різних обставинах, наприклад:

- якомоб'язковий “вступний внесок” незалежно від права дитини на першочергове навчання у закладі освіти;⁴⁶
- задля першочергового зарахування дитини, яка такого права немає;
- задля відкриття інклюзивного класу.

Адміністрація школи/садочка, зловживаючи впливом, вимагає у батьків вступників благодійні внески для перерахування за вказаними реквізитами з метою:

- закривати фінансові потреби школи/садочка через наповнення благодійного фонду;
- наповнювати благодійний фонд задля задоволення приватного інтересу;
- задовольняти приватний інтерес, скеровуючи кошти батьків у якості благодійних внесків на оплату (неснуючих) послуг пов'язаних компаній.

Наслідки

Стратегічні:

- Обмеження конституційного права дитини на освіту, якщо батькам відмовляють у наданні місця через несплату внесків.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

Джерела ризику

- Перевантаження шкільної мережі і дефіцит місць, особливо у нових житлових масивах великих міст через невиконання забудовниками своїх зобов'язань з побудови шкіл.
- Недостатня публічність і відкритість інформації про благодійні фонди.
- Необізнаність батьків про правила зарахування.
- Відсутність обліку внесених коштів та контролю за їх використанням.
- Великі особисті часові і моральні витрати, якщо батьки починають розбиратися у фінансуванні освіти та відстоювати свої права.

⁴⁵ Звіт за результатами соціологічного дослідження “Корупція в Україні: 2021: розуміння, сприйняття, поширеність” (<https://cutt.ly/FZTiqXu>)

⁴⁶ Антикорупційний штаб: “Благодійні внески у садочках: необхідність чи корупційна схема?” (<https://cutt.ly/dZO3GGK>)

- Низька зацікавленість і обізнаність батьків щодо контролю за адмініструванням благодійних внесків (вимагання звітів).

Рекомендації

Для ОМС:

- Підвищення координації між відділами освіти та будівництва задля врахування освітніх потреб під час надання дозволів на будівництво об'єктів житлової інфраструктури.

Для школи:

- Обов'язкове створення для закладу освіти окремого казначейського рахунку (спецрахунку) для отримання благодійних внесків.

Для батьків/громадськості:

У разі порушення права на зарахування в школу за місцем проживання, батьки можуть звернутися до засновника зі скаргою. Засновник веде реєстр дітей шкільного віку та може перевірити обґрунтованість відмови у наданні місця (<https://cutt.ly/GZPGZpN>)

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Жоден учасник освітнього процесу не повинен зазнавати жодних форм дискримінації, зокрема мати будь-які обмеження в освітньому процесі або у праві брати участь у заходах, що проводяться в закладі освіти, у тому числі на підставі надання чи ненадання благодійної допомоги закладу освіти (ч. 4 ст. 7 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”);
- Електронна система зарахування в ЗЗО з розподілом за черговістю, інформацією про вільні місця і можливістю подати заявку за посиланням: <https://cutt.ly/3ZTigkd>.
- ЗЗО публікують інформацію про наявність вільних місць на своєму сайті чи сайті засновника (пп. 7 розділу I Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти, затвердженого наказом МОН від 16.04.2018 № 367).
- Критерії черговості включають місце проживання, можливість навчатися для братів і сестер, дітей співробітників разом та включають жеребкування, якщо вільних місць недостатньо (п.п. 1 п. 1 розділу II Порядку зарахування).
- У ліцеї та гімназії конкурсний відбір проводиться лише у разі нестачі вільних місць (п. 3 та п. 4 розділу II Порядку зарахування).

1.7.2. Регулярний добровільно-примусовий збір благодійних коштів

Опис ризику

Шкільні побори багатьма й досі сприймаються як невід'ємна частина освітньої системи.⁴⁷

Представники батьківського самоврядування, за згоди чи за участі шкільної адміністрації, збирають регулярні платежі в “фонд школи” або “фонд класу” готівкою або у благодійний фонд задля:⁴⁸

⁴⁷ Стаття “Принципові батьки кажуть «ні» шкільним побороам” (<https://cutt.ly/PZTiQpz>)

⁴⁸ Стаття “За що батьки не мають платити в школі” (<https://cutt.ly/5ZO8RXo>)

- проведення ремонтних робіт;
- оплати поточних видатків (мийні засоби, туалетний папір, штори, крейда тощо);
- подарунків вчителям та адміністрації школи;
- замовлення додаткових послуг чи розваг (фотоальбоми, поїздки, святкування тощо).

Кожний із цих напрямків використання коштів містить ризик одержання неправомірної вигоди адміністрацією чи вчителями школи та залученими до збору/використання коштів батьками.

Хоча благодійні внески є законним джерелом фінансування освіти (ч. 2 ст. 59 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”), вони можуть бути лише добровільними.

Наслідки

Стратегічні:

- У разі відмови батьків здавати кошти, батьки та їхні діти можуть піддаватися цькуванню з боку представників батьківського самоврядування, адміністрації та/або вчителів, що порушує право на гідність та безпечне освітнє середовище для дитини. Часто такі вимоги не враховують фінансовий стан батьків, що також може посилити нерівність у класі.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

Джерела ризику

- Складність звітування за благодійні внески. Адміністрація школи може заохочувати обіг готівкових батьківських коштів, бо на відміну від бюджетних коштів, звітування за них ніяк не регламентоване.
- Відсутність в кошторисах коштів для непередбачених та поточних видатків на утримання закладу освіти.
- Несвоєчасне і недостатнє за обсягами планування видатків засновником та адміністрацією під час процесу бюджетування ОМС на наступний рік, що може бути пов'язане із:
 - негласним розпорядженням засновника не робити бюджетні запити на такі видатки;
 - нерішучістю керівника закладу освіти робити бюджетні запити на такі видатки.
- Відсутність планування непередбачених та поточних видатків.
- Невідповідність шкільної мережі спроможності громади її утримувати, що створює необхідність дофінансування з інших джерел.
- Низька обізнаність батьків про способи перевірити наявність фінансування і запитів на нього з боку засновника та керівника закладу освіти.
- Низька обізнаність батьків щодо законодавчих вимог добровільності та анонімності (якщо по-іншому не забажає благодійник) благодійних внесків.
- Ускладнення системи бюджетної класифікації видатків на середню освіту в 2020 (розібратися батькам у джерелах і обсягах фінансування їхньої школи в 9-11 кошторисах складно).

Рекомендації

Для МОН:

- У співпраці із представниками засновників шкіл, експертами із фінансів спростити бюджетну класифікацію та/або розробити спосіб зведення кошторисів школи в один зрозумілий батькам та адміністраціям шкіл звіт.

Для ОМС:

- Проведення інформаційних заходів із мережування батьківських організацій задля роз'яснення щодо благодійних внесків.
- Проведення навчань для бухгалтерів автономних шкіл та засновників щодо використання коштів спецрахунку.

Для батьків/громадськості:

- Допомога адміністрації закладу освіти в проведенні інвентаризації, виявленні потреб для формування адекватних бюджетних запитів.
- Використання або вимога використання для пожертв спецрахунок школи або засновника замість благодійних фондів (обов'язково вказувати призначення платежу, наприклад "на ремонт даху школи Х");

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Замість регулярного обов'язкового збору коштів позитивними практиками є:
 - Моніторинг шкільних потреб і своєчасне формування бюджетних запитів на їх основі;
 - Участь школи в бюджеті участі громади
 - Участь у грантових проектах (втім, для цього зазвичай потрібно, щоб заявку створювала громадська організація або благодійний фонд).
- Платформа відкритих даних державних бюджетів та бюджетів ОМС <https://cutt.ly/TZTtlvh>.
- Прозоре розміщення інформації про потреби, кошториси та бюджетні запити шкіл, наприклад, через OpenSchool.
- Публікація закуплених цінностей на благодійні кошти батьків однією з Київських шкіл: <https://cutt.ly/8ZTV7PB>.

1.7.3 Подвійне фінансування одних і тих же потреб

Опис ризику

Одним із джерел фінансування закладу освіти відповідно до ст. 79 ЗУ "Про освіту" є добровільні внески у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів, одержаних від підприємств, установ, організацій, фізичних осіб. Однак, багато випадків, коли за благодійні й бюджетні кошти купувалися одні і ті ж товари, які потім привласнювало керівництво закладу освіти. Інша ситуація, коли роботи та послуги уже фінансуються з місцевого бюджету, однак школа залучає кошти на ці самі роботи та послуги з інших джерел (благодійні внески) з метою подальшого їх заволодіння.⁴⁹

Шлях реалізації цього ризику може бути такий:

1. Створення фіктивного благодійного фонду (самостійно або у змові)⁵⁰;

⁴⁹ Корупційний ризик № 6 аналітичного дослідження "100 корупційних схем в регіонах України" (<https://cutt.ly/kZUnObR>)

⁵⁰ Публікація ГО "Батьки SOS" (<https://cutt.ly/DZUmX3I>)

2. Розміщення реквізитів цього фонду на інформаційних стендах в школі, вебсайті та територіального органу управління освітою, надання реквізитів батькам через вчителів або адміністрацію школи при вступі;
3. Призначення в такий фонд бухгалтерами співробітників органу управління освітою;
4. Школа (через вчителів, директора тощо) озвучує прохання до батьків перераховувати, наприклад, щомісячні платежі фіксованих сум до цього фонду під приводом недофінансування школи. У разі відмови – вчителі та інші батьки можуть вдаватися до публічного психологічного тиску на учнів та їх батьків з метою отримання щомісячних благодійних внесків.

Наслідки

Стратегічні:

- Психологічний тиск (булінг) батьків та їх дітей, які відмовились від “благодійних внесків”.
- Зниження якості освітнього процесу, адже недоброчесне керівництво чи вчителі закладу освіти будуть користуватись цим механізмом для отримання/ надання неправомірної вигоди.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність контролю за розміщенням на вебсайті школи кошторису та фінансового звіту про надходження та використання всіх отриманих коштів, інформації про товари, роботи та послуги, отримані як благодійна допомога.
- Відсутність стандартизованої форми оприлюднення фінансової інформації.
- Функціонування фіктивних благодійних фондів, які порушують ЗУ “Про благодійну діяльність та благодійні організації” оскільки ці організації штучні, то вони є непублічними, непрозорими, не мають вебсайтів, контактів, звітів а також невизначений річний обсяг грошових надходжень.
- Недостатнє фінансування шкіл засновниками та державою, які не виконують норми закону щодо фінансування закладів освіти в обсязі достатньому для реалізації освітньої програми.
- Відсутність затверджених нормативів мінімального забезпечення навчальних закладів (наприклад, скільки потрібно мийчих/дезинфікуючих засобів, вогнегасників тощо).

Рекомендації

Для МОН:

- Розроблення чітких форм оприлюднення фінансової звітності.

Для ОМС:

- Розроблення карти освітніх потреб громади.
- Проведення інвентаризації майна шкіл.
- Розроблення та затвердження основних принципів і критеріїв пріоритизації потреб шкіл.

Для закладів освіти:

- Запровадження практики благодійної допомоги школі через казначейський рахунок: відкриття двох рахунків – загальний, через який йдуть бюджетні кошти, і спецрахунок, на який надходять донорські небюджетні.
- Запровадження колегіальності у фінансовому плануванні школи. Розроблення керівником школи проекту кошторису, який затверджує засновник. До роботи над цим проектом варто залучати вчителів та батьків - це збільшить фінансову прозорість закладу освіти.
- Визначення потреб школи та публікація їх на офіційному вебсайті школи (як приклад, необхідних меблів, обладнання, підручників тощо);

Для громадськості:

- Надсилання запитів щодо загального обсягу коштів (у грн), направлених з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти з метою проведення аналізу та контролю за інформацією, яку надають розпорядники коштів.
- Моніторинг офіційних вебсайтів органів управління та закладів освіти, що знаходяться у їх підпорядкуванні, щодо фінансової інформації.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- п. 1 ст. 30 ЗУ “Про освіту” зобов'язує заклади освіти слідувати принципам прозорості та інформаційної відкритості.
- п. 3 ст. 30 ЗУ “Про освіту” зобов'язує заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їх засновників оприлюднювати на своїх вебсайтах кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, інформацію про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їх вартості, а також про кошти, отримані з інших джерел, не заборонених законодавством.
- Постановою КМУ від 04.08.2000 № 1222 визначено порядок отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб зарахування благодійної допомоги, визначено вимоги до отримання, використання та обліку благодійних (добровільних) внесків і пожертв. Крім того, п. 3 цієї постанови встановлено, що благодійні внески не можуть заміняти плату за надання установами і закладами платних послуг за переліками, визначеними в установленому порядку
- Лист МОН від 10.08.2018 № 1/11-8477 “Про безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти” <https://cutt.ly/TZTrvBa>.
- Оприлюднена інформація про потреби школи ЖЗСШ № 16 на 2021 рік <https://cutt.ly/qCxR0PN>.
- Наказ КМДА від 03.10.2017 № 930 щодо прозорості та відкритості діяльності закладів освіти <https://cutt.ly/CZTrHYZ>.
- Рішення виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради від 01.03.2018 № 215 щодо прозорості та відкритості діяльності закладів освіти міста Івано-Франківська <https://cutt.ly/gZTtqbh>.

1.7.4. Розтрата чи привласнення благодійних внесків

Опис ризику

Нормами ЗУ “Про повну загальну середню освіту” дозволено закладам освіти отримувати кошти через благодійні внески, зокрема кошти батьків учнів.⁵¹ Умовою отримання коштів є їх добровільне внесення. Перерахувати кошти можна скориставшись платформою Openschool, або здійснити пряму оплату на спецрахунок закладу школи. Кошти, які надходять на спецрахунок, повинні бути витрачені на ті цілі, які вказав платник. Обмеження у можливостях використати кошти, а також необхідність звітувати та вести облік, роблять механізм спецрахунків менш привабливим для органів управління освітою та шкіл.

Тому в багатьох школах поширеною практикою є збір готівкових коштів батьків у вигляді “чорної каси”. Такі внески у вигляді готівкових коштів чи майна переважно збираються з батьків учнів частиною самих батьків з власної ініціативи.⁵² Зібрані кошти не надходять ні до каси школи чи на її розрахункові рахунки, ні до рахунків управління освіти. Це може призвести до привласнення, необґрунтованих витрат (розтрата), безконтрольного розпорядження коштами на власний розсуд адміністрацією закладу освіти.

Наслідки

Стратегічні:

- Зниження репутації навчального закладу серед батьків та учнів.
- Зниження якості освітнього процесу.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела

- Відсутність обліку внесених коштів та контролю за їх використанням.
- Відсутність у закладах освіти автономної бухгалтерії.
- Неконкретизованість у діючих нормативно-правових актах фінансової автономії закладів освіти (самостійності).
- Залежність закладів освіти від фінансування місцевих органів управління освітою та непоширеність практики закладів освіти звертатися до управління освітою, а йти шляхом залучення коштів батьків.
- Формальність процедури звітування перед учасниками освітнього процесу (батьками, учнями).
- Недостатня поінформованість учасників освітнього процесу щодо потреб закладів освіти у фінансуванні та обсягів реального фінансування з боку засновників
- Низька зацікавленість і обізнаність батьків щодо контролю за адмініструванням благодійних внесків (вимагання звітів)
- Відсутність зручних електронних послуг для батьків.

⁵¹ Ч.2 ст. 59 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/LZPIAtJ>)

⁵² Публікація ГО “Батьки SOS” (<https://cutt.ly/GZUWw3Y>)

Рекомендації

Для МОН:

- Створення інструкцій для громадськості, яким чином можна офіційно перерахувати благодійні кошти та як вимагати підзвітності від органів управління освітою та шкіл за прикладом: <https://cutt.ly/CZR8K4L>.

Для закладів освіти:

- Обов'язкове створення для закладу освіти окремого казначейського рахунку (спецрахунку) для отримання благодійних внесків.
- Моніторинг потреб закладу освіти та подальше формування їх переліку, з врахуванням пропозицій від батьків та учасників освітнього процесу (для цього проводиться попереднє опитування).
- Публікація на вебсайті закладу освіти переліку потреб та бюджетних запитів, які підготовлені адміністрацією закладу, з метою їх задоволення, відомостей про результати розгляду таких запитів, а також план видатків для покриття потреб.
- Схвалення рішень органами управління про переведення спроможних шкіл (достатньо великих за розміром) на самостійний бухгалтерський облік.
- Впровадження принципів доступності та публічності шляхом залучення батьків та громадських організацій до фінансового планування школи.

Для громадськості/батьків:

- Контроль та моніторинг за адмініструванням благодійних внесків шляхом перевірки звітів на вебсайті закладу освіти та шляхом надсилання інформаційних запитів до органу управління освітою чи закладу освіти.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Чч. 5, 6 ст. 6 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації» регулює питання зміни цілей та порядку використання благодійної пожертви, а також здійснення контролю за цільовим використанням благодійної пожертви, у тому числі на користь третіх осіб.
- Ст. 730 Цивільного кодексу України встановлює право жертвувача здійснювати контроль за використанням пожертви відповідно до мети, встановленої договором про пожертву. Якщо використання пожертви за призначенням виявилось неможливим, використання її за іншим призначенням можливе лише за згодою жертвувача.
- Ч. 3 ст. 30 ЗУ «Про освіту» вимагає від закладів освіти, що отримують публічні кошти, та їх засновників оприлюднення на своїх вебсайтах кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, інформацію про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їх вартості, а також про кошти, отримані з інших джерел, не заборонених законодавством.
- ст. 13 Бюджетного Кодексу гласить, що створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.
- Відкритий бюджет за допомогою застосування платформи OpenSchool.
- Багато батьків також успішно користуються такими механізмами, як запит на публічну інформацію через сайт «Доступ до правди» <https://cutt.ly/HZR7Q0e> чи «Освітня карта Києва» <https://cutt.ly/7ZR7RsT>.



**ПРИЗНАЧЕННЯ
КЕРІВНИКІВ
ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ
СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ**

2. ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

В цьому розділі представлено перелік корупційних ризиків у процесі призначення керівників закладів загальної середньої освіти.

Керівник закладу загальної середньої освіти є однією із ключових фігур в освітньому просторі, наділений широкою організаційною, фінансовою та кадровою автономією. Для керівників закладу освіти передбачено таку автономію, щоб керівники могли перевести свій заклад з режиму функціонування у режим розвитку і підвищувати таким чином якість освіти.

За ЗУ «Про повну загальну середню освіту»⁵³ керівник закладу загальної середньої освіти обирається на посаду **за результатами конкурсу**. Процедура конкурс покликана залучити високопрофесійні кадри до керування освітнім процесом. Обраний керівник може очолювати заклад максимум дві каденції (по шість років кожна) в одному закладі. Цього строку достатньо для повної реалізації будь-якої перспективної програми розвитку закладу загальної середньої освіти. Крім того, завдяки цій новелі в Україні зникне поняття «вічний директор», створюються передумови для появи ефективного горизонтального кадрового менеджменту.

Проведення конкурсу належить до **повноважень засновника** закладу загальної середньої освіти або уповноваженого ним органу (посадової особи) і, зокрема⁵⁴:

- затвердження положення про конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти та склад конкурсної комісії з добору керівника закладу загальної середньої освіти;
- затвердження вимог до членів конкурсної комісії та порядок її формування визначаються;
- формування та затвердження персонального складу конкурсної комісії;
- прийняття рішення про проведення конкурсу на посаду керівника закладу загальної середньої освіти;
- визначення форми перевірки знання законодавства (письмове чи комп'ютерне тестування);
- визначення зразку ситуаційного завдання та критерії їх оцінювання визначаються у положенні про конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти;
- забезпечення відеофіксації та (за можливості) відеотрансляції конкурсного відбору з подальшим оприлюдненням на своєму офіційному вебсайті відеозапису.

Детальний аналіз законодавчих норм, що регламентують організацію та проведення конкурсу на заміщення вакантних посад керівників закладів загальної середньої освіти, а також вивчення практичних кейсів з цієї тематики засвідчили, що процедури добору **проводяться з порушенням принципів політичної неупередженості, законності, прозорості, добросовісності, надійності та відповідності методів тестування, ефективного і справедливого процесу відбору**. Деякі засновники

⁵³ ЗУ «Про повну загальну середню освіту» (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

⁵⁴ Ст.ст. 37, 39 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

закладів загальної середньої освіти порушили законодавчу вимогу щодо призначення керівника закладу загальної середньої освіти виключно за результатами конкурсу та взагалі його не проводили.

Законодавче формулювання «засновник закладу загальної середньої освіти **або уповноважений ним орган** (посадова особа)» створює умови залучення до корупційних схем великого кола посадових осіб від керівника органу державної влади (від імені держави), керівника відповідної ради (від імені територіальної громади), посадових осіб виконавчого комітету відповідної ради, посадових осіб управління/відділу освіти культури, молоді та спорту відповідної адміністрації до іншої уповноваженої засновником посадовою особою.

Під час дії воєнного стану, виникло дві інтерпретації вимоги до проведення конкурсів. З одного боку, положення ЗУ “Про правовий режим воєнного стану”⁵⁵ визначає перелік керівних посад та установ, в яких керівники призначаються без конкурсу. **#воєнний_стан** Разом з цим, згадана норма не охоплює зазначеним переліком термін “заклад” чи “заклад освіти”, але саме ця термінологія є актуальною для шкіл та садочків. Зокрема, положення ЗУ “Про освіту” визначає, що **заклад загальної середньої освіти** – це заклад освіти, основним видом діяльності якого є освітня діяльність у сфері загальної середньої освіти.⁵⁶ А відповідно до ЗУ “Про повну загальну середню освіту” **заклад загальної середньої освіти** – юридична особа, основним видом діяльності якої є освітня діяльність, що провадиться на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти⁵⁷. Таким чином, зазначене положення про відсутність вимоги конкурсів не розповсюджується на заклади освіти.

Нижче представлено **типові корупційні ризики на основних етапах конкурсної процедури**, зокрема, ризики:

1. пов’язані з непроведенням конкурсу
2. на підготовчому етапі конкурсу
3. на етапі оприлюднення оголошення про проведення конкурсу
4. На етапі оцінювання рівня знань законодавства, професійних компетенцій, перспективного плану розвитку закладу загальної середньої освіти
5. Після проведення конкурсу та визначення переможця на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.

2.1 Непроведення конкурсу

2.1.1 Можливість призначення директора за принципом фаворитизму

Опис ризику

Трудовий договір з директором укладається на шість років. Після закінчення його строку, трудові відносини припиняються та не можуть бути продовжені на невизначений строк. Особа не може бути керівником одного і того ж закладу загальної

⁵⁵ ч. 5 ст. 10 ЗУ “Про правовий режим воєнного стану” (<https://cutt.ly/UZYIRHn>): “У період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб’єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації **без конкурсного відбору**, обов’язковість якого передбачена законом, **на підставі поданої заяви**, заповненої особовою картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад”

⁵⁶ Ч. 1 ст. 8 Розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” ЗУ “Про освіту” (<https://cutt.ly/mZYPYiR>)

⁵⁷ П.4 ч. 1 ст. 1 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”(<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

середньої освіти більше ніж два строки підряд. Виняток – якщо в населеному пункті лише один заклад загальної середньої освіти.⁵⁸

Засновник школи або уповноважений суб'єкт призначення (посадова особа) в порушення вимог ЗУ “Про повну загальну середню освіту”, маючи намір призначити (залишити) конкретну особу на посаді керівника (близького, знайомого йому чи третім особам) у власних інтересах чи переслідуючи певну вигоду, не оголошує проведення конкурсу, а продовжує строковий трудовий договір (або залишає працювати за новим наказом).⁵⁹

Інший варіант неправомірного призначення (залишення) конкретної особи на посаді керівника – провести формальний конкурс без застосування прозорих конкурсних процедур з рівними умовами для всіх потенційних кандидатів⁶⁰ (див. наступні ризики).

Також, маніпулюючи нормами ЗУ “Про правовий режим воєнного стану”⁶¹ засновник школи самостійно обирає кандидата та призначає на посаду керівника без проведення конкурсу. **#воєнний_стан**

Наслідки

Стратегічні:

- Перемога у конкурсі/призначення кандидата без дотримання принципу змагальності між кандидатами, врахування особистих якостей та компетентностей та прозорості проведення процедури;
- Потенційна можливість впливу посадових осіб засновника на керівника та прийняття ним управлінських рішень у їх інтересах;
- Не враховується позиція інших сторін системи управління закладом загальної середньої освіти.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Особиста недобросовісність посадових осіб засновника, що уповноважені на проведення конкурсу та призначення керівника.
- Відсутність встановленої законом відповідальності та правового механізму притягнення.
- Дискреційні повноваження засновника щодо призначення керівника.
- Незрозумілість норми (містить двозначне трактування) ЗУ “Про правовий режим воєнного стану” щодо непроведення конкурсу на посади комунальних підприємств, установ, організацій. **#воєнний_стан**

⁵⁸ Ч. 12 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

⁵⁹ Стаття “На Рівненщині розслідують призначення директорів шкіл без конкурсу” (<https://cutt.ly/tZUzrHQ>)

⁶⁰ Стаття “У Житомирі суд виявив порушення у рішенні виконкому про відміну конкурсів на посади директорів шкіл” (<https://cutt.ly/7ZUMkZO>)

⁶¹ Ч. 5 ст.10 ЗУ “Про правовий режим воєнного стану” (<https://cutt.ly/UZYIRHn>)

Рекомендації:

Для МОН:

- Підготовка роз'яснень щодо проведення конкурсу на посаду керівника закладу загальної середньої освіти під час воєнного стану. **#воєнний_стан**
- Підготовка та надання пропозицій ВРУ щодо встановлення відповідальності за призначення керівника закладу загальної середньої освіти без проведення конкурсу.
- Встановлення у спеціальному законі у сфері освіти прямої заборони та відповідальності за безпідставне продовження трудового договору діючому керівнику на наступний строк без проведення конкурсу.
- Встановлення прямої норми у спеціальному законі про те, що рішення про призначення керівника/подовження договору без дотримання відповідних вимог не тягне жодних юридичних наслідків.

Для ОМС:

- Забезпечити проведення конкурсних процедур, якщо дозволяють обставини в умовах воєнного стану. **#воєнний_стан**

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Законодавче закріплення вичерпного переліку підстав (ч. 2 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”), за яких засновник приймає рішення про проведення конкурсу.
- Законодавче закріплення норми відповідно до якої керівник закладу освіти призначатися у порядку, визначеному законами та установчими документами, з числа претендентів (ч. 2 ст. 26 ЗУ “Про освіту”).
- Додаткові кваліфікаційні вимоги до керівника та порядок його обрання (призначення) визначаються спеціальними законами та установчими документами школи.

2.2 Підготовчий етап

2.2.1 Можливість безпосереднього впливу засновника на формування персонального складу комісії у власних інтересах

Опис ризику

Для проведення конкурсу засновник формує та затверджує конкурсну комісію чисельністю від 6 до 15 осіб, до складу якої на паритетних засадах входять представники: засновника (посадові особи органу державної влади чи депутати відповідного представницького ОМС (не більше однієї особи від однієї фракції чи групи); відповідної місцевої державної адміністрації чи територіального органу центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти (державні службовці); інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань керівників закладів освіти, професійних об'єднань педагогічних працівників, районної (міської) профспілкової організації та інших громадських формувань, а також експертів, фахівців у сфері загальної середньої освіти тощо). Вимоги до членів конкурсної комісії та порядок її формування визначаються положенням про конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.⁶²

⁶² Ч. 4 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

Однак засновник, який зацікавлений у призначенні на посаду директора конкретної особи для подальшого впливу на неї у власних інтересах (використання як адмінресурсу на виборах, закупівлі товарів/послуг у конкретних осіб, пов'язаних із засновником/депутатами) може формувати склад комісії без дотримання принципу паритетності.⁶³ Включивши до складу комісії членів, що можуть бути потенційно залежними та упередженими, засновник таким чином впливає на результати конкурсу. Крім того, більшість складу комісії може формуватися з представників лише однієї політичної сили, що має більшість в відповідній раді або виключно з осіб, яких особисто обирає засновник школи.

Наслідки

Стратегічні:

- Необ'єктивна та неупереджена робота комісії.
- Визначення переможцем недоброчесного кандидата.

Правові:

- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Зацікавленість депутатів та третіх осіб в призначенні на посаду директора конкретної особи для подальшого впливу на нього у власних інтересах (використання як адмінресурсу на виборах, закупівлі товарів/послуг у конкретних осіб, пов'язаних із засновником/депутатами).
- Дискреційні повноваження засновника щодо затвердження складу комісії.
- Формальне виконання вимог спеціального законодавства у сфері освіти щодо проведення конкурсної відбору.
- Відсутність встановленої законодавством відповідальності за порушення принципу паритетності при формуванні складу конкурсної комісії.

Рекомендації:

Для МОН:

- Підготовка та надання пропозицій ВРУ щодо встановлення відповідальності за порушення принципу паритетності при формуванні складу комісії.
- Встановлення обов'язку для засновника щодо оприлюднення складу комісії на офіційному сайті органу та школи відразу після затвердження.

Для ОМС:

- Обов'язкове включення до положень про конкурси обов'язку засновника залучати представників закладу освіти, батьків учнів закладу громадськості, освітніх профспілок, правозахисних організацій тощо.

Для громадськості:

- Перевірка затвердженого складу конкурсної комісії на наявність у її членів конфлікту інтересів шляхом подання запитів до засновника, ознайомлення з переліком членів комісії, у разі його публікації.

⁶³ Рішення Херсонського окружного адміністративного суду (<https://cutt.ly/CZUvhZ7>)

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Заборона провадження політичної діяльності в закладах освіти (ч. 3 ст. 31 ЗУ “Про освіту”).
- Обов’язок засновника здійснювати контроль за дотриманням принципу недискримінації (ч. 2 ст. 37 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- До складу конкурсної комісії не може бути включена особа, яка відповідно до ЗУ “Про запобігання корупції” є близькою особою учасника конкурсу або особою, яка може мати конфлікт інтересів (абз. 7 ч. 4 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).

2.2.2 Створення умов для зниження конкуренції через приватний інтерес

Опис ризику

Вимоги до членів конкурсної комісії та порядок її формування визначаються положенням про конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.⁶⁴

Засновник, наділений дискреційним повноваженням щодо затвердження положення про конкурс, може вносити додаткові вимоги до кандидатів, обмежуючи доступ до конкурсної процедури та зменшуючи кількість потенційних учасників.⁶⁵

До положення можуть, наприклад включатися вимоги щодо подання більшої кількості документів (довідки, сертифікати тощо)⁶⁶ та/або вимоги щодо підтвердження додаткових компетентностей чи наявності конкретного досвіду у кандидата.

Встановлення безальтернативної вимоги щодо подання документів особисто може призводити до контакту/зустрічі/бесіди між кандидатом та членами комісії з метою вимоги та отримання неправомірної вигоди до початку конкурсу.

Наслідки

Стратегічні:

- Необ’єктивна та неупереджена робота комісії.
- Визначення переможцем недоброчесного кандидата.
- Визначення переможцем особи, яка може діяти в інтересах засновника чи третіх осіб.

Правові:

- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику:

- Дискреційні повноваження засновника щодо затвердження Положення.
- Відсутність норм у законодавстві, які забороняють включення додаткових (надмірних) вимог до кандидата, аніж ті, що передбачені законом.
- Відсутність встановлених вимог до змісту положення про конкурс, які б забезпечували рівний доступ до конкурсу всіх кандидатів.

⁶⁴ Абзц. 5 ч. 4 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

⁶⁵ Ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду (<https://cutt.ly/dZUA3cK>)

⁶⁶ Стаття ГО “Стоп корупції” “Знову до школи: в Овруцькій ОТГ заявили про корупцію на конкурсах із призначення директорів шкіл” (<https://cutt.ly/dZUDYfn>)

Рекомендації:

Для МОН:

- Підготовка та затвердження Типового положення з обов'язковим встановленням вимог (добросесність, компетенція, об'єктивність тощо) відносно потенційних членів конкурсних комісій та включенням норм, що виключають встановлення надмірних вимог до кандидата.
- Встановлення обов'язку засновника затвердження положення про конкурс за результатами попереднього обговорення його проекту із зацікавленими сторонами (представники закладу, громадськості, депутатського корпусу тощо).
- Підготовка пропозицій до ВРУ щодо встановлення відповідальності засновника у разі затвердження положення, яке містить дискримінаційні норми або норми, які потенційно обмежують рівний доступ до конкурсу кандидатів чи встановлюють надмірні вимоги.
- Підготовка пропозицій до ВРУ щодо визначення обов'язку засновника оприлюднювати проект положення про конкурс на офіційному сайті органу та проводити громадське обговорення проекту перед його затвердженням.

Для ОМС:

- Обов'язкове оприлюднення проекту положення на офіційному сайті органу та проведення його обговорення.
- Проведення попередньої комунікації з представниками громадськості та іншими зацікавленими сторонами та обговорення проекту положення.
- Затвердження процедури обов'язкового розгляду пропозицій від зацікавлених сторін до проекту положення.

Для громадськості:

- Здійснення моніторингу процесу затвердження положення із застосуванням існуючих інструментів (надання пропозицій, звернення зі скаогою, подання запиту на інформацію, моніторинг сайту органу, колективне звернення зацікавлених сторін, реєстрації звернення у формі електронної петиції, вплив на процес через місцевих депутатів, залучення журналістів до моніторингу)

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Відповідно до ч. 2 ст. 29 ЗУ "Про освіту" наглядова (піклувальна) рада закладу освіти сприяє ефективній взаємодії закладу освіти з органами державної влади та ОМС, науковою громадськістю, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами. Ця норма може стосуватись ефективної комунікації із засновником щодо питань затвердження положення про конкурс із врахуванням кращих практик та позицій зацікавлених сторін.
- Відповідно до ст. 15 ЗУ "Про доступ до публічної інформації" розпорядники інформації (засновники закладу освіти) зобов'язані оприлюднювати: нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності (п. 2 ч. 1), інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації (п. 6 ч. 1) вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад (п. 11);
- Позитивна практика: в травні 2022 року Львівська ОВА розробила Типове положення про конкурс на посади директорів шкіл. Положенням

передбачене паритетне формування комісій з числа освітян, представників органів влади та громадськості у рівній кількості. Як зазначається, метою є обрання кращих менеджерів у сфері освіти, делегувати повноваження найдостойнішим кандидатам із належним рівнем знань та відповідальності (<https://cutt.ly/QZOMMGx>).

2.3 Оголошення конкурсу

2.3.1 Обмеження доступу інформації про конкурс шляхом неприлюднення чи неналежного її оприлюднення

Опис ризику

Оголошення про проведення конкурсу має оприлюднюватись на офіційному вебсайті засновника та на офіційному вебсайті школи (за наявності) наступного робочого дня після прийняття рішення про проведення конкурсу.⁶⁷

Однак вимога закону про розміщення може виконуватися засновником формально – інформація публікується не на головній сторінці засновника, що полегшує її пошук, а в інших рубриках (розділах) вебсайту, що ускладнює пошук такої інформації та потенційно перешкоджає доступу до конкурсу інших кандидатів. Таким чином це призводить до порушення його вимог спеціального законодавства у сфері освіти та нівелює мету проведення конкурсу, надає перевагу окремим особам.

Також є випадки, коли інформація про конкурс публікується із запізненням⁶⁸ або інформація про оголошення конкурсу взагалі не розміщувалася на вебсайті засновника та на сайті школи.

За таких обставин у конкурсі міг взяти участь лише “потрібний” засновнику кандидат (пов'язаний сімейними чи дружніми стосунками або за неправомірну вигоду) за попереднім повідомленням йому про початок конкурсу особисто засновником чи іншими зацікавленими особами.

Наслідки

Стратегічні:

- Порушення принципу рівності шляхом обмеження права інших кандидатів (дискримінація щодо інших кандидатів).
- Порушення принципу доступності, відкритості та прозорості при проведенні конкурсу.
- Визначення переможцем недоброчесного кандидата.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність встановлених законодавством вимог до порядку оприлюднення інформації про конкурс, технічних умов до такого оголошення, вимог щодо доступності та актуальності оприлюднених оголошень.

⁶⁷ Ч. 3 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

⁶⁸ Рішення Херсонського окружного адміністративного суду (<https://cutt.ly/8ZU0jJZ>)

- Невизначення осіб, які є відповідальними за оприлюднення інформації про конкурс.
- Відсутність відповідальності за неоприлюднення інформації про конкурс чи неналежне оприлюднення такої інформації.
- Відсутність законодавчо визначених альтернативних способів оприлюднення такої інформації.

Рекомендації:

Для МОН:

- Ініціювання внесення змін до ч. 3 ст. 39 ЗУ “Про повну середню загальну середню освіту” в частині встановлення конкретних технічних вимог до оприлюднення актуальної інформації про конкурс на вебсайтах засновника та закладу (наприклад оприлюднення інформації лише в розділі «Освіта», «Вакансії». Активну кнопку «Конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти» з гіперпосиланням на умови конкурсу на час до завершення терміну подання документів доцільно розміщувати на основній сторінці вебсайту органу/закладу освіти, швидкий доступ до інформації, доступність інформації для людей з порушеннями зору, закріплення інформації на головній сторінці вебсайту).
- Підготовка та надання пропозицій ВРУ щодо встановлення відповідальності засновника (відповідальних осіб) та керівника закладу загальної середньої освіти за забезпечення доступу до актуальної інформації про конкурси всіх відвідувачів сайтів, потенційних кандидатів.

Для ОМС:

- Обов'язкове включення у положення про конкурс (у разі затвердження) норм, які чітко визначають порядок оприлюднення інформації та забезпечення її актуальності та доступності. Зазначений обов'язок можна покласти на одного з членів комісії або відповідальну особу органу.

Для громадськості:

- Контроль за прозорістю проведення конкурсної процедури шляхом надсилання запитів до засновника та моніторингу інформації про оголошення проведення конкурсу на офіційному вебсайті засновника та/або школи.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад (п. 11 ч. 1 ст. 15 ЗУ “Про доступ до публічної інформації”).
- Оголошення про проведення конкурсу оприлюднюється на офіційному вебсайті засновника та на офіційному веб сайті закладу освіти (за наявності) наступного робочого дня після прийняття рішення про проведення конкурсу (ч. 3 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Засновник закладу загальної середньої освіти зобов'язаний забезпечити оприлюднення всієї публічної інформації відповідно до вимог законів України “Про освіту”, “Про доступ до публічної інформації” та “Про відкритість використання публічних коштів” (абз. 4 ч. 3 ст. 37 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).

2.4 Оцінювання знань

2.4.1 Вплив засновника на оцінювання кандидата через членів комісії

Опис ризику

Перелік питань для перевірки знання законодавства у сфері загальної середньої освіти затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки⁶⁹, тобто МОН. Перелік не є вичерпним і є лише прикладом для засновника у формуванні власних тестових завдань.

Через відсутність єдиного переліку нормативно-правових актів, за якими проводитиметься перевірка знань кандидатів на посаду керівника закладу загальної середньої освіти засновники можуть звужувати перелік таких нормативно-правових актів, а також загальний обсяг (кількість) тестових завдань. Таке звуження може стати підґрунтям для зловживань та отримання посадовими особами неправомірної вигоди або пропозиції від третіх осіб з метою сприяння в успішному проходженні конкурсу конкретному кандидату.

Також, користуючись узагальненими формулюваннями абз. 1, 2 ч. 8 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” може на власний розсуд визначати перелік “інших” НПА у сфері для перевірки знань, чим сприяти конкретному кандидату, в тому числі за неправомірну вимогу.

Крім того, часто бувають випадки, коли конкретному кандидату надаються приклади письмових ситуаційних завдань до проведення цього етапу конкурсу з метою сприяння його/її перемозі у конкурсі.⁷⁰

Наслідки

Стратегічні:

- Упереджене та необ'єктивне оцінювання інших кандидатів, що суперечить цілям конкурсного відбору.
- Визначення переможцем недоброчесного кандидата.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність затвердженої процедури та шкали оцінювання професійної компетентності кандидата.
- Відсутність розроблених прикладів ситуаційних завдань для перевірки професійної компетентності кандидатів.
- Дискреційні повноваження конкурсної комісії у визначенні тестових завдань для перевірки знання законодавства у сфері загальної середньої освіти.

⁶⁹ Абзц. 6 ч. 8 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

⁷⁰ Стаття “Посада для своїх: в Овруцькій ОТГ підтасували конкурс на директора школи” (<https://cutt.ly/1ZUKAFA>)

Рекомендації:

Для МОН:

- Визначення мінімальної кількості тестових завдань, які необхідно розробити для єдиної бази тестових завдань з перевірки рівня знань законодавства.
- Визначення кількості тестових завдань, які надаються кандидату на вирішення, загальний час вирішення тестових завдань, систему (шкалу) оцінювання та кількість балів, за якою кандидат продовжує/припиняє участь у конкурсі.
- Розроблення та впровадження єдиної бази тестових завдань на знання законодавства з урахуванням загальних правил розробки тестових завдань у т. ч. у сфері загальної середньої освіти, забезпечивши постійну актуальність тестових завдань з урахуванням законодавчих змін.
- Визначення вичерпного переліку інших НПА у сфері повної загальної середньої освіти, за якими може здійснюватись перевірка знань кандидата.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Наказом МОН від 19.05.2020 № 654 затверджено “Примірний перелік питань для перевірки знань Закону України “Про освіту” та Закону України “Про повну загальну середню освіту” для кандидатів у директори шкіл” <https://cutt.ly/mZliYrU>.
- Роз'ясненням МОН “Щодо окремих питань проведення конкурсу на посаду керівника закладу загальної середньої освіти” <https://cutt.ly/bZUZ8xX> встановлено загальні рекомендації щодо формування добірки питань для тестового завдання.

2.4.2 Штучне завищення/заниження балів за результатами тестування стосовно конкретного кандидата

Опис ризику

Спеціальним законодавством у сфері освіти не визначено критерії оцінювання та рейтингування кандидатів. Такі критерії визначаються у внутрішніх положеннях про конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.

Однак навіть попри чітке прописання таких критеріїв, на практиці можлива суб'єктивність членів конкурсної комісії при проведенні оцінюванні кандидатів. Так, при проведенні оцінювання, діючи за попередньою змовою із засновником чи третіми особами та/або в інтересах цих осіб, члени комісії знижують чи завищують бали, чим сприяють чи надають перевагу конкретній особі. Такий процес може відбуватися також в результаті одержання неправомірної вигоди засновником чи членами конкурсної комісії від кандидата на посаду.

Наслідки

Стратегічні:

- Нівелювання мети проведення конкурсу та призведення до відбору кандидатів, які за своїми професійними якостями не готові займати посаду директора закладу (непрофесійність, некомпетентність).
- Призначення керівника за таких умов може впливати на його самостійність при прийнятті рішень.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Неврегулювання на законодавчому рівні процедури оцінювання.
- Необов'язковість проведення тестування кандидатів за допомогою комп'ютерної техніки.
- Відсутність контролю за проведенням оцінювання.
- Відсутність досудового оскарження процедури конкурсного відбору кандидатами на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.

Рекомендації:

Для МОН:

- Визначення критеріїв оцінювання та рейтингування кандидатів на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.
- Закріплення обов'язкової вимоги щодо проведення тестування кандидатів і підрахунку кількості балів за допомогою комп'ютерної техніки.
- Підготовка та надання пропозицій ВРУ щодо закріплення у спеціальному законодавстві у сфері освіти досудового оскарження процедури конкурсного відбору кандидатами на посаду керівника закладу загальної середньої освіти.

Для ОМС:

- Прийняття рішення та внесення змін до положення про конкурс щодо проведення тестування кандидатів і підрахунку кількості балів за допомогою комп'ютерної техніки.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Засновник зобов'язаний забезпечити відеофіксацію та (за можливості) відеотрансляцію конкурсного відбору з подальшим оприлюдненням на своєму офіційному веб сайті відеозапису протягом одного робочого дня з дня його проведення (абз. 6 ч. 8 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Засновник (засновники) закладу загальної середньої освіти здійснює(ють) контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації) за будь-якою ознакою (абз. 8 ч. 2 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).

2.4.3 Зловживання при проведенні та оцінюванні на етапі вирішення письмових ситуаційних завдань

Опис ризику

Розв'язання ситуаційного завдання проводиться з метою з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків шляхом оцінки відповідності професійної компетентності та професійних знань кандидата встановленим вимогам, що пов'язані із завданнями та змістом роботи керівника школи відповідно до посадової інструкції.

Якщо у ситуації з проведенням тестового завдання наказом МОН⁷¹ визначено хоч примірний перелік питань для перевірки компетенцій на знання законодавства, то що стосується ситуаційних завдань, законодавець не обмежує засновника щодо їх складання та оцінювання виконання. Деякі засновники публікують на своїх вебсайтах типові ситуаційні завдання.⁷² Так кандидати можуть дізнатися, що їм очікувати на етапі

⁷¹ Наказ МОН від 19.05.2020 № 654 “Примірний перелік питань для перевірки знань Закону України “Про освіту” та Закону України “Про повну загальну середню освіту” для кандидатів у директори шкіл” (<https://cutt.ly/mZiIyRU>)

⁷² Публікація ситуаційних завдань Борозенською громадою (<https://cutt.ly/9ZiIijb>)

вирішення таких завдань і у разі колосальної відмінності з опублікованими завданнями (наприклад, типове завдань було на 2-3 речення, а реальне на 2 сторінки) оскаржити рішення конкурсної комісії.

Недостатнє правове врегулювання та дискреційні повноваження членів конкурсної комісії під час організації та проведення перевірки професійних компетентностей кандидатів шляхом письмового виконання ситуаційного завдання створює можливість отримання членами конкурсної комісії неправомірної вигоди або пропозиції від третіх осіб з метою сприяння конкретному кандидату в успішному проходженні перевірки професійних компетентностей шляхом:

- суб'єктивного та/або упередженого оцінювання результатів виконання ситуаційних завдань кандидатів;
- складання ситуаційних завдань під конкретного кандидата.

Наслідки

Стратегічні:

- Нівелювання мети проведення конкурсу та призведення до відбору кандидатів, які за своїми професійними якостями не готові займати посаду директора закладу (непрофесійність, некомпетентність).
- Необ'єктивна оцінка рівня професійних компетентностей кандидатів.
- Призначення керівника за таких умов може впливати на його самостійність при прийнятті рішень.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Недостатнє правове регулювання та дискреційні повноваження членів конкурсної комісії з добору керівника закладу загальної середньої освіти під час організації та проведення перевірки професійної компетентності кандидатів шляхом письмового виконання ситуаційного.
- Відсутність належних знань та навичок у представників засновників державних і комунальних закладів загальної середньої освіти щодо стандартів розроблення ситуаційних завдань.
- Відсутність системи (шкали) оцінювання.

Рекомендації:

Для МОН:

- Створення та впровадження єдиної бази ситуаційних завдань, спрямованих на визначення професійних компетентностей кандидата.
- Встановити мінімальний обсяг (кількість) ситуаційних завдань, які необхідно розробити для єдиної бази ситуативних завдань з перевірки професійних компетентностей кандидатів.
- Встановити кількість ситуаційних завдань, які надаються кандидату на вирішення, загальний час вирішення ситуаційних завдань, систему (шкалу) оцінювання та кількість балів, за якою кандидат продовжує/припиняє участь у конкурсі.
- Встановити, що усім кандидатам на вирішення надаються однакові ситуаційні завдання для можливості об'єктивно оцінити виконанні роботи.

Для ОМС:

- У положенні про конкурс розмішувати зразок ситуаційного завдання та критерії оцінювання такого завдання.
- Встановлення заборони, що кандидати не мають безпосереднього доступу до підготовлених для конкурсу ситуаційних завдань.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Засновник зобов'язаний забезпечити відеофіксацію та (за можливості) відеотрансляцію конкурсного відбору з подальшим оприлюдненням на своєму офіційному веб сайті відеозапису протягом одного робочого дня з дня його проведення (абз. 6 ч. 8 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Засновник (засновники) закладу загальної середньої освіти здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації) за будь-якою ознакою (абз. 8 ч. 2 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Приклад ознайомчого переліку ситуаційних завдань з однаковим рівнем складності, кількістю запитань та кількістю знаків (обсяг завдання): <https://cutt.ly/uZ1bfA3>.

2.5 Визначення переможця

2.5.1 Створення штучних перешкод для переможця конкурсу

Опис ризику

Відповідно до законодавства конкурсна комісія протягом 2-х робочих днів з дня завершення конкурсу визначає переможця та оприлюднює результати на офіційному вебсайті засновника, а протягом 3-х робочих днів з дня оприлюднення рішення про переможця посадова особа засновника повинна призначити його на посаду.⁷³

Порушуючи ці вимоги, посадова особа засновника може спеціально не призначати переможця конкурсу упродовж тривалого періоду на посаду керівника закладу загальної середньої освіти з метою:

- вимагання від нього неправомірної вигоди за нестворення штучних перешкод;
- реалізації приватного інтересу (майнового чи немайнового) через вплив на прийняття рішень діючого керівника (за умови, якщо заклад не новостворений);
- отримання «добровільної» відмови переможця, в якому засновник не зацікавлений, від призначення на посаду.

Наслідки

Стратегічні:

- Недотримання принципу об'єктивності та справедливості при процедурі призначення переможця конкурсу.
- Зневіра осіб, які перемогли у конкурсі, та небажання будувати професійний шлях у сфері освіти і науки (демотивація).

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

⁷³ Ч. 9 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”(<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

Джерела ризику

- Відсутність відповідальності за порушення вимоги щодо оприлюднення рішення про переможця конкурсу.
- Відсутність громадського контролю за процедурою призначення керівників.

Рекомендації:

На рівні держави:

- Закріплення прямої норми у спеціальному законі у сфері освіти про заборону створення штучних перешкод для переможця конкурсу та передбачити процедуру досудового оскарження за її недотримання.

На рівні ОМС:

- Внесення змін до внутрішніх положень про конкурс щодо встановлення прямої заборони та відповідальності за недотримання строків оприлюднення результатів конкурсу та призначення переможця конкурсу на посаду.

На рівні громадськості:

- Моніторинг за проходженням конкурсу кандидатами на посаду та контроль за процедурою призначення на посаду переможця шляхом надсилання запитів до засновника відповідно до ЗУ “Про доступ до публічної інформації”.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- п.п. 11, 13 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” визначені строки для опублікування результатів конкурсу та призначення переможця на посаду.
- ст. 55 Конституції України визначено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

2.5.2 Створення умов для безпідставного продовження чи припинення строку дії контракту з директором.

Опис ризику

Трудовий договір з директором укладається на шість років. Після закінчення його строку, трудові відносини припиняються та не можуть бути продовжені на невизначений строк.

Особа не може бути керівником одного і того ж закладу загальної середньої освіти більше ніж два строки підряд. Виняток – якщо в населеному пункті лише один заклад загальної середньої освіти.

З особою, яка призначається на посаду директора вперше, укладається трудовий договір строком на два роки. Після закінчення строку дії такого строкового трудового договору та за умов належного його виконання сторони мають право продовжити строк дії відповідного строкового трудового договору ще на чотири роки без проведення конкурсу.

Керівник закладу загальної середньої освіти звільняється з посади у зв'язку із закінченням строку трудового договору або достроково відповідно до вимог законодавства та умов укладеного трудового договору.⁷⁴

Дострокове розірвання договору здійснюється відповідною посадовою особою

⁷⁴ Ч. 13 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

засновника (головою відповідної ради чи керівником державного органу) або керівником уповноваженого ним органу (структурного підрозділу з питань освіти) з підстав та у порядку, визначених законодавством про працю.

Однак часто бувають випадки, коли засновник не бажає звільняти керівника школи через наявний приватний інтерес (майновий чи немайновий) і безпідставно продовжує дію його трудового договору або навпаки безпідставно припиняє трудовий договір з директором, задля призначення на посаду (укладення договору) “свого” керівника.⁷⁵

На період воєнного ризик щодо сприяння “своїм” директорам у залишенні їх на посаді підсилюється тим, що тепер представник засновника має право продовжити без проведення конкурсу строк дії строкового трудового договору, укладеного з директором, але не більше ніж на шість місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану⁷⁶. **#воєнний_стан**

Наслідки

Стратегічні:

- Призначення або продовження строку дії трудового договору недоброчесного керівника закладу освіти.
- Порушення трудових прав керівника, з яким безпідставно достроково припинено трудовий договір.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- ЗУ «Про повну загальну середню освіту» та інші нормативно-правові акти не розкривають зміст поняття «належне виконання трудового договору» та не встановлюють чітких критеріїв та вичерпних підстав за якими можливо встановити належне/неналежне виконання трудового договору.
- Відсутність чітких та вичерпних підстав, за яких відповідно до абз. 2 ч. 12 ст. 39 ЗУ «Про повну загальну середню освіту», можливо продовжити строк дії/ припинити трудовий договір з керівником закладу загальної середньої освіти.
- Дискреційні повноваження представника засновника закладу загальної середньої освіти, до повноважень якого входить продовження строку дії/ дострокового припинення трудового договору (контракту) з керівником закладу загальної середньої освіти.
- Відсутність контролю за процедурою продовження/скасування строку дії трудових договорів.

Рекомендації:

Для МОН:

- Передбачити на законодавчому рівні вичерпний перелік підстав для звільнення керівника закладу загальної середньої освіти.

⁷⁵ Рішення Добровеличківського районного суду (<https://cutt.ly/4ZIW1jO>)


⁷⁶ ЗУ “Про внесення змін до деяких законів України в сфері освіти щодо врегулювання окремих питань освітньої діяльності в умовах воєнного стану” (<https://cutt.ly/rZIEZP6>)

Для ОМС:

- У внутрішньому порядку чи положенні про призначення на посаду та звільнення з посади керівників закладів середньої освіти передбачити чіткі умови для продовження строку дії/ дострокового припинення трудового договору (контракту) з керівником закладу загальної середньої освіти.
- Визначення у трудовому договорі (контракті) умов та підстав “належного виконання трудового договору”.
- Контроль з боку громадськості шляхом надсилання запитів відповідно до ЗУ “Про доступ до публічної інформації”.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» встановлює зокрема, що у період дії воєнного стану інспектори Держпраці можуть здійснювати інспектування роботодавців з питань:
 - ▾ додержання вимог ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»;
 - ▾ законності припинення трудових договорів;
 - ▾ виявлення неоформлених трудових відносин.
- ст. 2-1 КЗпП України надає право на звернення із скаргою до органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або до суду у разі дискримінації у сфері праці.
- п. 13 ст. 39 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” визначено підстави для дострокового звільнення керівника закладу загальної середньої освіти, які повинні бути передбачені у трудовому договорі.



**АДМІНІСТРУВАННЯ
ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ**

3. АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

В цьому розділі представлено перелік корупційних ризиків в процесі адміністрування закладу освіти, що включає харчування, управління майном та управління персоналом. У напрямі управління персоналом виділено визначення зарплат педагогічних працівників та відпусток в умовах воєнного стану, а також використання адміністративного впливу для політичних цілей ("адміністративний ресурс"). Хоча ці напрями не є вичерпним переліком адміністративних функцій у закладах освіти, проблеми саме у цих напрямках найчастіше згадувалися під час інтерв'ю та ФГД. Адміністрування закладів освіти пов'язане із створенням безпечного освітнього середовища для здобувачів освіти, доступністю та якістю освіти.

Безпечне освітнє середовище означає такі умови у закладі освіти, які унеможливають будь-яку шкоду для учасників освітнього процесу, як здобувачів, так і надавачів освітніх послуг. Господарська діяльність стосується матеріальної складової безпечного середовища, а саме, дотримання санітарних, протипожежних та будівельних норм і правил, і вимог щодо безпечності та якості харчових продуктів та надання якісних послуг з харчування (2-1 ст. 1 розділу 1 ЗУ "Про освіту"). Відповідальність за створення безпечних умов несе керівник закладу освіти.

Корупція у наданні послуг із харчування є особливо небезпечною для здоров'я та життя дітей. З одного боку, вона уможливує використання неякісних, прострочених чи навіть отруйних продуктів та нехтування санітарними нормами під час приготування їжі, що може миттєво погіршити фізичний стан дитини чи навіть бути летальним. З іншого боку, якщо їжа в школі не має достатньо поживних речовин, але є для дитини єдиною гарячою стравою за день, то це може мати негативний довгостроковий вплив на її фізичний та психічний розвиток, ускладнити навчання.

Корупція щодо розпорядження рухомими та нерухомим майном закладу освіти (включаючи будівлі, споруди, земельні ділянки, комунікації, обладнання, транспортні засоби, службове житло) впливає як на безпечність освітнього середовища, так і взагалом на доступність освіти. Наприклад, незаконна оренда майна непов'язаним з освітою підприємцям може поставити під загрозу фізичну безпеку дітей, адже до закладу освіти мають доступ сторонні. Тому ч. 4 ст. 80 ЗУ "Про освіту" забороняє використання майна школи для провадження видів діяльності, не пов'язаних із наданням освітніх послуг.

Мотивація педагогічних працівників впливає на їхні дидактичні підходи, здатність розробляти навчальну програму, які відповідатиме потребам і інтересам дітей. Корупція у встановленні зарплати та відпусток матиме два наслідки для мотивації педагогів: як ті, хто сумлінно працює, але не отримує винагороди, так і ті, хто працює безвідповідально, але отримує винагороду за лояльність керівнику, не матимуть стимулів для професійного зростання. Відповідно, не створюватимуть якісного навчального досвіду для дітей, демотивуючи останніх в навчанні. Це суперечить філософії освіти як чиннику всебічного розвитку людини (Преамбула до ЗУ "Про освіту").

До напрямку "управління персоналом" також включено використання посади керівника закладу освіти для мобілізації політичної підтримки кандидатам під час виборів. Заклад освіти не може бути місцем політичної агітації (ч.3 ст. 31 ЗУ "Про освіту"), тому що мета освіти – формувати особистість, яка здатна робити самостійний, у тому числі, політичний вибір. Нехтування цим принципом має негативні наслідки для виборчого процесу і є порушенням ще й виборчого законодавства (наприклад, ст. 60 ЗУ "Про місцеві вибори").

Аналіз корупційних ризиків: Дошкільна та загальна середня освіта

Нижче представлено корупційні ризики за напрямками здійснення адміністрування закладів освіти, а саме: харчування, управління майном та землею, управління персоналом.

3.1 Харчування

3.1.1. Зменшення обсягів та/або зміна якості продуктів харчування

Опис ризику

Відповідно до Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку харчування⁷⁷ у школах організовується двома способами:

1. Школа самостійно готує та реалізують готові страви;
2. Харчування організовує постачальник харчових продуктів та/або послуг з харчування — кейтеринг або аутсорсинг, а працівники їдальні, буфету не входять до штатного розпису закладу.⁷⁸

Замовник (працівники управління освітою або адміністрація школи) та постачальник домовляються поставити продукти нижчої якості чи обсягу, ніж передбачено договором, з метою формування штучних надлишків коштів, які можуть розподілятися між учасниками схеми.⁷⁹

Потенційними учасниками корупційної схеми можуть також стати суб'єкти, які залучені до перевірок якості харчування: члени бракеражної комісії та працівники Держпродспоживслужби.

Наслідки

Стратегічні

- Порушення основних принципів та вимог до безпечності та якості харчових продуктів.
- Низька якість харчування, порушення права дитини на життя та здоров'я.
- Репутаційні втрати закладу освіти, недовіра до керівництва.

Правові

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Концентрація повноважень керівника навчального закладу із організації харчування та контролю якості через призначення бракеражної комісії.
- Незабезпечення на практиці зовнішнього контролю через формування бракеражних комісій з упереджених батьків або лояльних ГО.
- Безініціативність та/або необізнаність батьків та ГО про методи контролю за якістю харчування.

⁷⁷ Постанова КМУ від 24.04.2021 № 305 (<https://cutt.ly/WZPrzPl>)

⁷⁸ Розслідування ГО "Основи свідомості" (<https://cutt.ly/yZPtJaH>)

⁷⁹ Стаття "Бюджетний сніданок. Хто виграє тендери на харчування дітей у школах Києва" (<https://cutt.ly/ZZIUz7>)

Рекомендації:

Для МОН спільно з ОМС та громадськими організаціями:

- Посилення активності, обізнаності батьків та громадських організацій шляхом проведення інформаційної кампанії щодо механізмів зовнішнього контролю за якістю харчування (навчання, розроблення постерів, чек-листів, інфографік, порадників тощо), як приклад – порадник від Dozorro та ГО “Трипільський край” (<https://cutt.ly/RZPiWFG>).

Для школи:

- Створення при школі ради з контролю харчування, до якої будуть входити працівники школи та представники батьківського комітету та затвердження положення про раду.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Система НАССР: <https://cutt.ly/3ZPwp9j>.
- ст. 24 Постанови КМУ від 24.03.2021 № 305 визначено процедуру та бракераж харчових продуктів та/або готових страв від постачальників харчових продуктів та/або послуг з харчування (перевірка бракеражною комісією).
- ст. 3, 4 Постанови КМУ від 02.09.2015 № 667 – повноваження Держпродспоживслужби щодо контролю за впровадженням у школах та дошкільних закладах харчування дітей за новими меню, виконанням норм харчування, забезпеченням дітей якісними, безпечними харчовими продуктами і готовими стравами, а також пропагувати принципи здорового харчування. Держпродспоживслужба здійснює державний нагляд за організацією харчування дітей у закладах освіти. Звернення у службу можуть сприяти підвищенню безпеки харчування (наприклад, у школах за пів року вилучили три тонни небезпечних харчів: <https://cutt.ly/gZPwcpH>).
- п. 2 ст. 4 ЗУ “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” – Держава здійснює регулювання безпечності та окремих показників якості харчових продуктів шляхом:
 - встановлення санітарних заходів;
 - встановлення вимог до окремих показників якості харчових продуктів;
 - державної реєстрації визначених цим Законом об’єктів санітарних заходів;
 - видачі, припинення, анулювання та поновлення експлуатаційного дозволу;
 - інформування та підвищення обізнаності операторів ринку і споживачів щодо безпечності та окремих показників якості харчових продуктів;
 - встановлення вимог щодо стану здоров’я персоналу потужностей;
 - участі у роботі відповідних міжнародних організацій;
 - здійснення державного контролю;
 - притягнення операторів ринку, їх посадових осіб до відповідальності у разі порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів.
- Позитивні практики:
 - Департаментом освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації затверджено спільний наказ «Про посилення контролю за якістю та організацією харчування дітей у закладах освіти області» від 04.10.2021 № 444/0/212-21//912-Од. Крім того, затверджено наказ Головного управління Держпродспоживслужби

в Дніпропетровській області щодо здійснення вичерпного моніторингу організації харчування в закладах освіти області протягом 2022 року.

➤ Проведення навчальних семінарів (<https://cutt.ly/yZPwYTU>).

➤ Затвердження планів заходів щодо створення належних умов для безпечного та якісного харчування. Приклад – Вінницька ОДА (<https://cutt.ly/MZPwJcl>).

➤ Рада з контролю харчування при школі (<https://cutt.ly/6ZPwB84>).

➤ Створення умов для полегшення батькам контролю якості продуктів через, зокрема, виділення закупівель для конкретної школи в окремий лот (<https://cutt.ly/rZPeexh>).

➤ Залучення батьків до контролю якості продуктів у школі на кухні (з отриманням медичних книжок) та постійна комунікація із замовником щодо якості поставок (<https://cutt.ly/MZPeu7e>).

3.1.2. Надання переваги конкретному постачальнику продуктів харчування.

Опис ризику

Закупівлі⁸⁰ у закладах освіти здійснюються на загальних засадах відповідно до норм ЗУ “Про публічні закупівлі”, річного плану закупівель та виключно через систему Prozorro або Prozorro Market, а також мають свої особливості, встановлені наказом Мінекономіки № 2208

від 30.10.2020 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо методології особливостей здійснення закупівель у сфері організації харчування в закладах освіти”⁸¹. Пов'язано це з тим, що недотримання принципів ефективності закупівель у сфері організації харчування в закладах освіти може призвести до порушення вимог щодо безпечності та якості харчових продуктів і як наслідок впливати на життя і здоров'я дітей.

Однак нехтуючи цими принципами, працівники управління освіти (засновника) чи адміністрації школи можуть попередньо домовлятися з конкретним постачальником з метою:

- отримання неправомірної вигоди (відкату) при забезпеченні перемоги в тендерах на поставку продуктів або надання послуг з організації харчування;
- забезпечення перемоги в тендерах на поставку продуктів або надання послуг з організації харчування “свого” постачальника (пов'язаного з замовником особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками).

Реалізація корупційної схеми можлива за таких умов:

- замовник відхиляє пропозиції учасників, які не перебували у змові;
- у разі, якщо відхилити пропозицію таких учасників під відносно законним приводом не виходило, торги скасовуються;
- встановлення дискримінаційних вимог: замовник та постачальник домовляються про окремі специфічні характеристики товару, які притаманні лише продукції постачальника.

⁸⁰ Більш детально про корупційні ризики у сфері закупівель у дослідженні “Типові корупційні ризики у публічних закупівлях” (<https://cutt.ly/9ZPro78>)

⁸¹ Методичні рекомендації Мінекономіки (<https://cutt.ly/8ZPeO11>)

Наслідки

Стратегічні

- Низька якість харчування, порушення права дитини на життя та здоров'я.
- Брак довіри до конкурентного характеру і прозорості процесу закупівель у школі чи управлінні освітою.
- Укладення договору з недобросовісним постачальником.
- Перебої у постачанні продуктів до школи у разі скасування торгів.
- Низький інтерес потенційних учасників брати участь у закупівлях.

Правові

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність можливостей батьківських спільнот шкіл впливати на вибір постачальників продукції та послуг з організації харчування шляхом внесення пропозицій під час розробки тендерної документації та під час визначення переможців відповідних тендерів.
- Дискреційні повноваження під час підготовки тендерної документації та обрання переможця.
- Відсутність політик добросовісності (due diligence) в навчальному закладі чи в управлінні освітою в цілому та щодо процедур публічних закупівель зокрема.
- Відсутність внутрішнього порядку регулювання укладання договорів та відсутність чітких критеріїв для відхилення пропозицій учасників.
- Відсутність або недостатність практики викривання корупції працівниками навчального закладу.

Рекомендації:

Для ОМС спільно з адміністрацією школи (замовником):

- Моніторинг ринкових цін при виборі постачальника робіт, товарів та послуг за прямими договорами відповідальним структурним підрозділом замовника, який ініціює закупівлю, з обов'язковим наданням результатів моніторингу у складі обґрунтування необхідності внесення закупівлі до Річного плану.
- Використання уповноваженим із закупівель та/або уповноваженим із протидії корупції (у разі наявності) аналітичних модулів для моніторингу цін (bi.prozorro.org, clarity-project.info, acm-ua.org).
- Запровадження аналізу контрагентів уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції у органі управління освітою (наприклад, в системі youcontrol).
- У внутрішній політиці проведення закупівель передбачити заходи заохочення викривачів та сприяння їм у повідомленні про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень під час процедури закупівлі.

Для ОМС та громадськості:

- Посилення активності, обізнаності батьків та громадських організацій шляхом проведення інформаційної кампанії (навчання, роз'яснення, методичні матеріали) щодо механізмів контролю за вибором постачальників продукції та послуг з організації харчування.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- ЗУ “Про публічні закупівлі”.

Особливість освітніх закупівель:

- З метою підвищення ефективності закупівель у сфері організації харчування в закладах освіти та дотримання принципів здійснення публічних закупівель наказом Мінекономіки від 30.10.2020 № 2208 затверджено Методичні рекомендації щодо методології особливостей здійснення закупівель у сфері організації харчування в закладах освіти, які також містять рекомендації щодо застосування санкцій як превентивного заходу від недобросовісних учасників (ст. 80).
- Для реалізації права замовника відмовити учаснику процедури закупівлі в участі у процедурі закупівлі у майбутньому, замовникові рекомендовано передбачати відповідні умови у проекті договору про закупівлю та договорі про закупівлю щодо порядку розірвання такого договору, застосування санкцій у вигляді штрафів та/або відшкодування збитків (ст.85).
 - п. 1 ст. 61 ЗУ “Про запобігання корупції” визначено, що юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання та протидії корупції у діяльності юридичної особи.
 - Наявність відповідальності за пропонування чи отримання неправомірної вигоди, прийняття рішення в умовах конфлікту інтересів.
 - Наявність Prozorro Market, інструменту YouControl “Аналіз тендерів” для можливості перевірки учасників закупівель та прозорості самої процедури закупівлі.
- Ті Україна розповідає батькам про способи моніторингу ними шкільних закупівель (<https://cutt.ly/hZO3bXW>).
- Для попередження ризиків можна скористатися переліком і рекомендаціями НАЗК: Типові корупційні ризики у публічних закупівлях (<https://cutt.ly/wZO3zpp>).

3.1.3. Завищення цін на харчування

Опис ризику

Відповідно до Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку⁸² вартість харчування в закладах дошкільної освіти переглядається і встановлюється засновником таких закладів щороку відповідно до норм харчування з урахуванням режиму (кратності) харчування.

Керівництво школи може отримувати неправомірну вигоду шляхом змови або надання вказівок працівникам, які організують шкільне харчування, за:

- завищення ціни (націнка) на готові страви та буфетну продукцію⁸³;
- зменшення порції страв;⁸⁴
- підміну дорогих (якісних) продуктів попередньо закупленими менш дорогими (неякісними) продуктами;
- використання залишків продуктів при повторному приготуванні страв.

⁸² Постанова КМУ № 305 від 24.03.2021 (<https://cutt.ly/zZDJRUe>)

⁸³ ГУ Держпродспоживслужби в Полтавській області: “Виявлено завищення цін на продукцію громадського харчування в шкільних їдальнях” (<https://cutt.ly/zZPoX7m>)

⁸⁴ Стаття “Що не так з новим меню у школах і чому сваряться батьки”(<https://cutt.ly/zZPpuFa>)

Наслідки

Стратегічні:

- Низька якість харчування, порушення права дитини на життя та здоров'я, відмова дітей харчуватися.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність системи забезпечення прозорості та публічності формування єдиної ціни на харчування учнів навчальних закладах, з урахуванням ринкових цін у відповідній громаді.
- Відсутність системи моніторингу та оцінки результативності забезпечення дітей харчуванням.
- Незабезпечення єдиних стандартів збору та узагальнення фактичних показників результатів харчування учнів.
- Відсутність у навчальному закладі касового апарату (готівковий розрахунок за страви та буфетну продукцію).

Рекомендації:

Засновнику закладу освіти:

- Розглянути доцільність переходу на незалежні системи організації харчування (кейтеринг, аутсорсинг).
- Розроблення вимог до формування ціни на харчування в закладах освіти, з урахуванням ринкових цін в громаді
- Встановлення граничних торговельних надбавок (націнок) на готові страви, що реалізуються у закладах освіти.

Адміністрації школи:

- Публікація на вебсайті навчального закладу переліку страв в меню та їх ціни.
- Впровадження абонементів (талонів), за якими отримано харчування, які є звітними документами, на підставі яких проводиться списання продовольчої сировини тощо.
- Впровадження заходів внутрішнього контролю щодо моніторингу фактичної вартості послуг харчування та структури статей витрат виконавців (надавачів) в процесі формування ціни.
- Обов'язкове створення ради з харчування при школі, до якої будуть входити: особа, відповідальна за організацію харчування учнів; медична сестра; представник організації, яка забезпечує харчування учнів; представники батьківського комітету, піклувальної ради, учнівського самоврядування тощо.
- Залучення батьків до формування меню, опитування батьків та учнів щодо співмірності ціни та якості харчування і реагування на зворотний зв'язок.

Громадськості/батькам:

- Контроль з боку батьків шляхом використання відкритих даних із системи Прозоро для порівняння вартості продуктів, особливо, у великих містах із великою кількістю постачальників.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Рекомендація Постанови КМУ № 305: з метою зменшення вартості порції рекомендується мінімізувати розмір встановлених відповідно до законодавства граничних торговельних надбавок (націнок) на готові страви, що реалізуються у закладах освіти.
- Можливість перейти на кейтерінг або аутсорсинг.
- Вимоги до харчових продуктів, призначених для продажу дітям та підліткам у буфетах та у торговельних апаратах, розміщених у закладах освіти визначено Санітарним регламентом для закладів загальної середньої освіти (додаток 9).
- Керівник закладу освіти та медичний працівник (за його відсутності – особа (особи), які визначені наказом керівника закладу освіти відповідальними за організацію харчування в закладі) здійснюють щоденний контроль за якістю продуктів, що надходять до закладу освіти, умовами їх зберігання, дотриманням термінів реалізації і технології виготовлення страв, дотриманням санітарно-протиепідемічного режиму в їдальні (харчоблоці), буфеті, фактичним виконанням меню за меню-розкладом, що містять кількісні дані про рецептуру страв (пункт 8, 9 Розділу VI Санітарного регламенту).
- Школа без готівки– <https://cutt.ly/dZPpbMY>.

3.1.4. Завищення показників кількості дітей, які харчуються безкоштовно

Опис ризику

Відповідно до Постанови КМУ від 24.03.2021 № 305⁸⁵, ведення обліку здобувачів освіти, що забезпечуються безоплатним гарячим харчуванням, у тому числі здобувачів освіти, які мають особливі дієтичні потреби, здійснюється класним керівником/вихователем, який щодня (сьогодні на завтра) надає відповідну інформацію відповідальній особі та уточнює її зранку поточного дня.

Списки формують на підставі заяв батьків (осіб, які їх замінюють) і довідок, які дають право на одержання пільгового харчування, з місця роботи (служби, навчання) батьків (осіб, які їх замінюють) або органу соціального захисту за місцем проживання.

Таким чином виникає можливість для змови керівництва школи з класним керівником щодо завищення показників кількості дітей, які харчуються за кошти міського бюджету⁸⁶ з подальшим використанням коштів, виділених управлінням освіти, в т.ч. на безоплатне харчування, на власний розсуд.

Наслідки

Стратегічні

- Підрив репутації, зниження довіри до школи.

Правові

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади

Джерела ризику

- Механізм управління бюджетними коштами, призначений для забезпечення

⁸⁵ Постанова КМУ від 24.03.2021 № 305 (<https://cutt.ly/ZONKoH>)

⁸⁶ Аудиторський звіт за результатами планового аудиту ефективності Департамент освіти і науки, молоді та спорту виконавчого органу КМР (КМДА) (<https://cutt.ly/OZPp2Ld>)

безкоштовним харчуванням окремих категорій учнів в рамках відповідної бюджетної програми, не має безпосереднього зв'язку між виділенням коштів з бюджету на дані цілі та результатами їх використання.

- Низький рівень ініціативності батьків щодо здійснення контролю за організацією харчування.

Рекомендації:

На рівні громадськості/батьків:

- Моніторинг кількості дітей, які отримують харчування в закладах освіти та звітність закладів щодо охоплення дітей харчуванням в закладах освіти.
- Запитувати документи звітності закладу освіти щодо харчування дітей: заборні листи та звіт про переміщення продуктів.
- Вимагати від управління освіти переведення готівкових розрахунків в їдальнях на безготівкові.
- Моніторинг кількості дітей, які отримують харчування в закладах освіти та звітність закладів щодо охоплення дітей харчуванням в закладах освіти (<https://cutt.ly/lZPaQvo>).

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Планові аудити управлінь освіти та навчальних закладів: <https://cutt.ly/mLRhKNy>
- Позитивна практика:
 - Організація харчування дітей у закладах освіти Покровської міської ради Донецької області на 2022-2027 роки (<https://cutt.ly/eZPaT8S>).

3.1.5. Вимагання коштів за безоплатне харчування.

Опис ризику

ЗУ "Про освіту" (п. 3 ст. 56) та Постанова КМУ № 305⁸⁷ встановлює перелік категорій дітей, які мають право на безоплатне гаряче харчування. Зокрема, це:

- діти-сироти,
- діти, позбавлені батьківського піклування,
- діти з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах (групах),
- діти із сімей, які отримують допомогу відповідно до ЗУ "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям",
- діти з числа осіб, визначених у статтях 10 та 10-1 ЗУ "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту".

Окремо Постановою КМУ № 305 визначено також додаткові категорії:

- учні закладів освіти, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, а також дітей, евакуйованих із зони відчуження, дітей, які є особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи, і тих, що проживали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення з моменту аварії до прийняття постанови про відселення, відповідно до ЗУ "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи";
- діти з числа внутрішньо переміщених осіб
- діти, які мають статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів.

⁸⁷ ЗУ "Про освіту" (<https://cutt.ly/jZPa6FI>), Постанова КМУ від 24.03.2021 № 305 (<https://cutt.ly/yZONKoH>)

Також засновник може прийняти рішення про забезпечення безоплатним харчуванням і осіб інших категорій.⁸⁸ Наприклад, дітей з інвалідністю; дітей з багатодітних сімей; дітей, яких виховує одинока мати; дітей, яких виховує Мати-героїня; дітей, які виховуються в сім'ї, що перебуває в складних життєвих обставинах тощо.

Безоплатне гаряче харчування в державних і комунальних закладах освіти забезпечується за рахунок коштів відповідних бюджетів, згідно встановленого в закладі освіти режиму (кратності) харчування та “здійснюється на підставі документів, що підтверджують таке право відповідно до законодавства”⁸⁹. Джерелом фінансування харчування учнів непільгових категорій є кошти батьків.

Однак працівники адміністрації школи можуть отримувати кошти від батьків, діти яких відповідно до законодавства повинні харчуватися безоплатно шляхом:

- вимагання від батьків переліку документів на пільги, яких не передбачено законодавством (створення перешкод);
- інформування батьків про нібито відсутнє фінансування на забезпечення безоплатного харчування.⁹⁰

При цьому адміністрація школи може навпаки забезпечувати безоплатним харчуванням дітей, які не є пільговою категорією, однак батьки яких пов'язані приватним інтересом з адміністрацією школи, або заплатили відкат.

Наслідки

Стратегічні

- Порушення права дітей на отримання безоплатного харчування відповідно до законодавства.
- Репутаційні втрати закладу освіти, недовіра до керівництва.

Правові

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Невичерпний перелік пільгових категорій для забезпечення безоплатним харчуванням.
- Відсутність інформації у батьків щодо категорій, які згідно із законодавством харчуються безкоштовно (низький рівень обізнаності).
- Відсутність зовнішнього контролю за безоплатністю харчування.

Рекомендації:

ОМС:

- Передбачити повний (вичерпний) перелік дітей, які мають право на безкоштовне харчування, рішенням засновника, з урахуванням вимог ЗУ “Про освіту” та Постанови КМУ №305 та власних повноважень ОМС визначати додаткові пільгові категорії.

⁸⁸ Запорізька міська рада “Гаряче харчування за рахунок бюджету міста будуть отримувати всі діти, які цього потребують” (<https://cutt.ly/CZPsGkW>)

⁸⁹ Постанова КМУ від 24.03.2021 № 305 (<https://cutt.ly/ZONKoH>)

⁹⁰ Урядовий контактний центр повідомляє: «Що ідять наші школярі. Уряд приділяє чимало уваги наведенню порядку в царині безпеки харчування в закладах освіти» (<https://cutt.ly/rZPdEmS>)

- Запровадження відкритого для усіх батьків на рівні школи і захищеного від зовнішнього доступу електронного обліку дітей, які отримують безоплатне гаряче харчування, а також гаряче харчування за кошти батьків.

Адміністрації школи:

- Інформування батьків про організацію харчування дітей у закладі.
- Встановити, що документи, які дають право для застосування пільгових умов оплати харчування дітей у школі, мають розглядатися спеціальною комісією щодо надання пільг батькам зі сплати за харчування дітей у закладах загальної середньої освіти.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Державний нагляд за організацією харчування дітей у закладах освіти здійснює Держпродспоживслужба
- Позитивні практики:
 - Програма організації харчування дітей у закладах дошкільної освіти Менської міської ради на 2022-2024 роки: <https://cutt.ly/oCxClP9>
 - Ресурс "Знаймо" (<https://cutt.ly/cZPfU9y>) де, можна знайти будь-яку корисну інформацію, яка стосується організації і забезпечення якісного харчування (наприклад, перелік категорій учнів, що харчується безоплатно).

3.2 Управління майном та земельними ділянками

3.2.1 Зловживання при здачі в оренду майна школи

Опис ризику

Правові засади володіння, користування і розпорядження майном закладів загальної середньої освіти визначаються ЗУ "Про освіту" та "Про повну загальну середню освіту" та іншими актами законодавства, наприклад Санітарним регламентом для закладів загальної середньої освіти.⁹¹

Законодавством встановлено, що об'єкти та майно школи не підлягають приватизації чи використанню не за освітнім призначенням. Винятком є надання його в оренду з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо школою, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу.

Оскільки балансоутримувачем майна є школа, то її адміністрація за погодженням з відповідною місцевою радою може користуватися правом здачі приміщень або майна в оренду. Однак директор школи за неправомірну вигоду може здавати в оренду приміщення нібито для забезпечення освітнього процесу або обслуговування його учасників (наприклад стоматологічний кабінет чи мобільна точка продажу харчів для усіх мешканців громади)⁹². Крім того, часто майно школи може здаватися в оренду близьким особам директора без укладення договорів оренди, або не погодження договорів з місцевою радою.

Наслідки

Стратегічні

- Зменшення корисної площі закладу, що впливає на дотримання норми площі на одного учня та потужність (наповнення) самого закладу.

⁹¹ Наказ МОЗ від 25.09.2020 № 2205 (<https://cutt.ly/tZPfIQz>)

⁹² Рішення Господарського суду Хмельницької області (<https://cutt.ly/cZPgPmP>)

- Ненадходження або надходження не в повному обсязі коштів у бюджет школи.
- Доступ до закладу освіти сторонніх осіб (відвідувачів орендарів), що може мати вплив на безпечне освітнє середовище.
- Неправомірна зміна цільового призначення призводить до втрати школою майна, яке б могло забезпечувати освітній процес.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутній перелік послуг для забезпечення освітнього процесу або обслуговування учасників освітнього процесу.
- Дискреційні повноваження директора щодо розпорядження майном.
- Відсутній контроль з боку громадськості за передачею майна в оренду.
- Досить часто формальне звітування за результатами фінансового року.
- Наявність широкого кола близьких осіб, партнерів, які можуть претендувати на отримання в оренду майна школи, що зумовлює прийняття рішення в умовах конфлікту інтересів.

Рекомендації:

Для МОН:

- Передбачити повний (вичерпний) перелік послуг, надання яких забезпечує освітній процес або обслуговує учасників освітнього процесу.

Для ОМС:

- Закріплення обов'язкової вимоги у Статутах шкіл про погодження договорів оренди майна з відповідним органом управління.

Для шкіл:

- Періодичне проведення інвентаризації наявного майна.
- Забезпечення відкритого доступу до інформації про майно, яке перебуває на балансі школи (офіційний веб сайт, інформаційні стенди тощо).

Для громадськості:

- Контроль за наданням в оренду майна школи шляхом направлення відповідних запитів у межах ЗУ “Про доступ до публічної інформації”

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- ч.4 ст.80 ЗУ “Про освіту” забороняє використання майна школи для провадження видів діяльності, не передбачених спеціальними законами.
- п. 11 розділу I Санітарного регламенту для закладів загальної середньої освіти, затвердженого наказом МОЗ України від 25.09.2020 № 2205 – задача в оренду території, будівель, приміщень, обладнання державних та комунальних закладів освіти підприємствам, установам, організаціям іншим юридичним та фізичним особам для використання не за освітнім призначенням, крім випадків передбачених законодавством, не дозволяється.
- ЗУ “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” визначено порядок здійснення державного нагляду (контролю)

у сфері господарської діяльності, в т.ч. за тими, які здійснюють свою господарську діяльність на територію школи.

- Постанова Вищого господарського суду України від 24.11.2015 № 907/323/15, де чітко зазначено, що оренда приміщення закладу освіти з метою реалізації непродовольчих товарів є використанням приміщення не за освітнім призначенням.
- Рішення суду щодо визнання незаконним договір про здачу в оренду приміщення школи для стоматологічного кабінету: <https://cutt.ly/lZPzsqD>.

3.2.2 Передача земельних ділянок школи під незаконні будови

Опис ризику

Відповідно до приписів Земельного кодексу України⁹³ надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування здійснюється органами виконавчої влади або ОМС. Рішення приймається на підставі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі: надання земельної ділянки із зміною її цільового призначення; формування нових земельних ділянок. Отже корупційний ризик можливий виключно на рівні органу місцевого самоврядування (засновника), або з залученням адміністрації школи лише як посередника. Таким чином, місцева рада шляхом порушення містобудівних норм при ухваленні рішення, може надати дозвіл на впровадження комерційного проекту (зведення багатоповерхівки, магазину, бізнес-центру тощо) на території школи з метою отримання неправомірної вигоди від забудовника.

Досить часто замовниками проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки згідно договору підряду є підприємства чи установи. Тоді як дозвіл на розробку та затвердження проекту землеустрою надається структурному підрозділу капітального будівництва, якому відповідно до ст. 26 ЗУ "Про землеустрій" належить право замовляти документацію із землеустрою⁹⁴.

Наслідки

Сратегічні:

- Школи втрачають активи, які мали слугувати на розвиток освіти.
- Забудовники можуть порушувати умови договорів, і не виконувати зобов'язань щодо утримання прилеглих територій у стані, придатному для користування, тим самим створюючи учасникам освітнього процесу перешкоди.
- Якщо на землях школи зведуть житловий будинок, то оформити право власності на квартири в такому будинку буде неможливо.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Недостатнє законодавче регулювання процесів будови на земельних ділянках закладів освіти.
- Відсутність єдиної системи обліку земель, що належать закладам освіти.
- Відсутність ефективного контролю за використанням земель школи, що мають у своєму розпорядженні органи управління освітою.

⁹³ ст. 123 Земельного кодексу України (<https://cutt.ly/rZPzU4v>)

⁹⁴ Заява прес-служби ВААС щодо рішення в справі про будову стадіону ЗОШ № 18 (<https://cutt.ly/5ZPz5K8>)

Рекомендації:

На рівні держави:

- Розроблення та затвердження порядку щодо передачі земельних ділянок закладів освіти у користування та під забудову.
- Затвердження єдиної системи електронного обліку земельних ділянок, що належать закладам освіти.

На рівні школи:

- Періодичне проведення інвентаризації наявних земельних ділянок та публікація результатів інвентаризації на офіційному вебсайті.

На рівні громадськості:

- Моніторинг та контроль за використанням земельних ділянок шкіл шляхом:
 - перевірки чи цільове призначення земельної ділянки відповідає Генеральному плану міста та плану зонування території (з даними документами можна ознайомитися на офіційному сайті місцевої ради або звернутися до зазначених органів з запитом на інформацію);
 - з'ясування в місцевій раді чи проводилися громадські обговорення щодо будівництва на відповідній земельній ділянці. У випадку, якщо громадські обговорення не проводилися, вимагати врахування інтересів громадськості шляхом написання протестів.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Порядок передачі майна навчальних закладів у користування врегульовано нормами ЗУ «Про оренду державного та комунального майна».
- ч. 4 ст. 80 ЗУ «Про освіту» забороняє приватизацію майна школи для провадження видів діяльності, не передбачених спеціальними законами.
- Згідно ст. 48 ЗУ «Про землеустрій» з метою врахування громадських інтересів при здійсненні землеустрою, органи виконавчої влади та ОМС мають враховувати інтереси територіальних громад при здійсненні землеустрою.
- Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи здійснюють контроль за станом виконання інвестиційних договорів та інформують орган управління – Міністерство освіти і науки України, який має приймати відповідні управлінські рішення для протидії таким порушенням.
- Рішення суду щодо визнання незаконним спорудження 23-поверхової будівлі на території середньої школи № 10 м. Дніпра⁹⁵ – <https://cutt.ly/7ZPxms6>

3.2.3 Використання шкільних автобусів на комерційній основі (нецільове використання)

Опис ризику

Відповідно до ЗУ «Про освіту»⁹⁶ особи, які здобувають повну загальну середню освіту, проживають у сільській місцевості і потребують підвезення до закладу освіти і у зворотному напрямку, забезпечуються таким підвезенням за кошти місцевих бюджетів.

Для регулярних перевезень, що здійснюються за встановленим маршрутом і розкладом, з посадкою і висадкою дітей і педагогічних працівників на передбачених

⁹⁵ Стаття «Суд визнав незаконним спорудження 23-поверхового будинку на території школи в центрі Дніпра» (<https://cutt.ly/UZPxV4i>)

⁹⁶ Ч. 4 ст. 13 ЗУ «Про освіту» (<https://cutt.ly/jZPa6EI>)

маршрутом зупинках до місць навчання і додому, а також для організації екскурсій, здійснення нерегулярних перевезень до місць проведення позакласних і позашкільних, культурно-масових заходів і спортивних змагань можуть використовуватися шкільні автобуси (власні або на умовах спонсорської допомоги).⁹⁷ Тобто, шкільний автобус призначений в першу чергу для підвезення до місць навчання і додому учнів та педагогічних працівників. Проте керівництво школи чи засновник у змові з водієм можуть використовувати шкільні автобуси та паливно-мастильні матеріали у власних цілях (використання автобуса на шкільних канікулах чи у вихідні дні) або для підвезення осіб, які не є учасниками шкільного процесу, однак пов'язані приватним інтересом.⁹⁸

В умовах воєнного стану⁹⁹ з'являється можливість для використання шкільних автобусів шляхом їх тимчасового залучення нібито на потреби підрозділів ЗСУ чи Сил територіальної оборони ЗСУ без оформлення акту приймання-передачі.

#воєнний_стан

Наслідки

Стратегічні:

- Нецільове використання бюджетних коштів.
- Зниження довіри співробітників та здобувачів освітніх послуг до адміністрації школи та органу управління освітою.
- Нехтування безпекою дітей та педагогічних працівників.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність законодавчо закріплених норм щодо використання, утримання та обслуговування шкільних автобусів.
- Широкі дискреційні повноваження щодо розпорядженням майном.
- Відсутність як державного, так і громадського контролю за використанням шкільних автобусів.

Рекомендації:

Для МОН:

- Розроблення методичних рекомендацій щодо використання, утримання та обслуговування шкільних автобусів.
- Розроблення Типового порядку використання шкільних автобусів з прописанням відповідальності за недотримання порядку.
- Вимога для ОМС щодо обов'язкового затвердження порядку використання шкільних автобусів.

Для ОМС:

- Внесення змін до Порядку використання шкільних автобусів (якщо такий порядок було затверджено) у разі використання (тимчасового залучення) шкільних автобусів підрозділами ЗСУ та Сил територіальної оборони ЗСУ.

⁹⁷ U-LEAD: "Огляд законодавства та особливості організації підвезення школярів для органів місцевого самоврядування" (<https://cutt.ly/aZPcbLY>)

⁹⁸ Стаття "Шкільний автобус використовується не за призначенням: що в обліку?" (<https://cutt.ly/5ZPc4BA>)

⁹⁹ ЗУ "Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану" (<https://cutt.ly/zZPcOUJ>)

Для школи:

- Публікація паспорту та схеми автобусного маршруту, а також розкладу руху автобусів на офіційному вебсайті.

Для громадськості:

- Контроль за використанням шкільних автобусів для здійснення нерегулярних перевезень шляхом звірки маршрутного листа; списку осіб, які перевозяться; паспорту та схеми автобусного маршруту; розкладу руху автобусу.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- ч. 5 ст. 8 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” визначено суб'єктів підвезення до закладу освіти та у зворотному напрямку – учнів та педагогічних працівників.
- Роз'яснення Мінрегіону від 11.05.2022 “Як органи місцевого самоврядування можуть забезпечувати військових транспортними засобами та паливом” та “Як планувати видатки на придбання бензину для шкільних автобусів, що використовуються для підвозу військових”
- Постановою КМУ від 16.01.2003 № 31 “Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Шкільний автобус”” визначено основні завдання з організації шкільних перевезень, зокрема щодо використання, утримання та обслуговування шкільних автобусів.
- Контроль за цільовим використанням шкільних автобусів, за дотриманням вимог чинного законодавства щодо організації перевезень дітей і педагогів шкільними автобусами здійснює начальник органу управління освіти та керівник загальноосвітнього навчального закладу.

3.3 Управління персоналом

3.3.1 Зловживання при виплаті зарплати вчителям

Опис ризику

Заробітна плата вчителя складається з окладу (ставки) та надбавок і доплат, розмір яких залежить від стажу роботи, додаткових обов'язків і місцевої влади. Перелік премій та інших виплат стимулюючого характеру вчителям визначаються Колективним договором¹⁰⁰.

Повноваження директора дозволяють встановлювати розмір преміювання вчителям у надто широкому діапазоні (наприклад, доплата за проведення позакласної роботи з учнями – може складати від 10 до 40 % посадового окладу). Таким чином, у разі роботи близьких чи інших пов'язаних приватним інтересом вчителів, директор школи має можливість за попередньою домовленістю із органом управління освітою сприяти такому вчителю шляхом встановлення найвищих премій та доплат.¹⁰¹

Враховуючи зменшення обсягу освітньої субвенції на 10%¹⁰², збільшується ризик того, що вчителі будуть згодні віддавати частину виплат (відкат) директору за отримання високих премій. **#воєнний_стан**

¹⁰⁰ Частиною Колективного договору є Положення про преміювання, з урахуванням норм Законів України “Про освіту” та “Про повну загальну середню освіту”, Постанови КМУ від 28.12.2021 № 1391 “Деякі питання встановлення підвищень посадових окладів (ставок заробітної плати) та доплат за окремі види педагогічної діяльності у державних і комунальних закладах та установах освіти”, Кодексу Законів про працю України.

¹⁰¹ Стаття “За що вчителям платять премії та як уникнути конфліктів між педагогами: пояснення омбудсмена” (<https://cutt.ly/HZPv4jg>)

¹⁰² Постанова КМУ від 01.04.2022 № 401 (<https://cutt.ly/LZPvYXj>)

Наслідки

Стратегічні

- Нерівномірність та несправедливість розподілу премії чи інших виплат стимулюючого характеру.
- Зниження розвитку кадрового потенціалу, демотивація інших вчителів.
- Зниження довіри вчителів до адміністрації закладу освіти та іміджу самого закладу.

Правові

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність, в тому числі звільнення особи із займаної посади.

Джерела ризику

- Відсутність чітких та зрозумілих критеріїв оцінки професійних здобутків вчителів.
- Відносно низькі розміри окладів педагогічних працівників закладів освіти підвищують цінність премій та надбавок, роблячи їх дієвим інструментом влади керівника закладу освіти.
- Надто обмежений фінансовий ресурс у період воєнного стану для виплати зарплати педагогічним працівникам. **#воєнний_стан**¹⁰³
- Дискреційні повноваження керівника навчального закладу щодо розподілу премій та інших виплат стимулюючого характеру педагогічним працівникам.
- Спільна робота близьких осіб у школі.

Рекомендації

МОН:

- Рекомендувати перелік чітких та зрозумілих критеріїв оцінки професійних здобутків вчителів, на основі яких засновник може встановлювати виплати стимулюючого характеру.
- Перегляд структури оплати праці педагогічних працівників в сторону збільшення базового окладу з пропорційним зменшенням частини премій і надбавок.
- Внесення змін до відповідних НПА щодо надання дозволу керівникам закладів середньої освіти вносити зміни до тарифікації вчителів з метою коригування різних видів виплат і надбавок, які в умовах воєнного стану не в змозі виконувати педагогічні працівники (завідування кабінетами, перевірка зошитів тощо).

Для ОМС (якщо школи не мають фінансової автономії) та закладів освіти (які мають фінансову автономію):

- Розроблення Положення про преміювання, в якому детально розписати порядок визначення розмірів премій і пов'язати їх із показниками якості роботи працівників.
- Залучення до напрацювання порядку визначення розмірів премій керівників закладів освіти, представників профспілок, батьківського самоврядування громади, для забезпечення кращого розуміння і виконання Положення.

¹⁰³ Водночас МОН повідомило, що ініціюватиме внесення змін до деяких постанов Кабміну, що регулюють питання встановлення надбавок і доплат, щодо унормування питань оплати праці педпрацівників закладів освіти з урахуванням зменшеного обсягу освітньої субвенції (<https://cutt.ly/WZPbES6>)

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Колективний договір, у якому, відповідно до ст.ст. 13 та 97 Кодексу законів про працю України, має міститися інформація про форми й системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, ставки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат.
- Діяльність профспілкових комітетів (погодження умов та розміру премій).
- Механізм врегулювання конфлікту інтересів визначено Законом України про запобігання корупції” (розділ V).

3.3.2 Зловживання при наданні відпусток вчителям під час воєнного стану

Право на відпустки гарантовано Конституції України та регламентується Кодексом законів про працю України, ЗУ «Про відпустки» та іншими нормативними документами. Відпустки вчителям регламентуються також Постановою КМУ від 14.4.1997 № 346. У зв'язку з запровадженням воєнного стану, гарантована іншими законами відпустка вчителям тривалістю 56 календарних днів була обмежена 24 днями. Зіткнувшись з масовою критикою, законодавець повернув попередню тривалість відпусток.

#воєнний_стан

Тепер нова норма прописана так: “У період дії воєнного стану надання працівнику щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця може бути обмежено тривалістю 24 календарні дні за поточний робочий рік”. Таким чином законодавець створив підґрунтя для зловживань та наділив керівників додатковою можливістю впливу/тиску на працівників закладу.

Тепер у директора виникає можливість ухвалювати рішення щодо відпустки, виходячи зі своїх суб'єктивних міркувань і можливого упередженого ставлення до вчителя. У разі роботи близьких чи інших пов'язаних приватним інтересом вчителів, директор школи може надавати таким особам максимальну кількість днів відпустки.

Наслідки

Стратегічні

- Несправедливий розподіл відпусток серед працівників закладу.
- Демотивація вчителів.
- Зниження довіри вчителів до керівництва закладу та іміджу самого закладу.

Правові:

- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади

Джерела ризику

- Відсутність чітких та зрозумілих критеріїв для надання різної кількості днів відпустки.
- Широке дискреційні повноваження директора щодо встановлення відпусток
- Спільна робота близьких осіб у школі.

Рекомендації

На рівні МОН:

Надання роз'яснення щодо умов (критеріїв) для обмеження відпустки вчителям до 24 днів.

На рівні школи:

- Погодження відпусток з педагогічною радою на період дії воєнного стану
- Надання обов'язкового обгрунтованого рішення керівника школи при обмеженні відпустки до 24 днів.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- ст. 54 ЗУ “Про освіту” гарантує право вчителя на подовжену оплачувану відпустку.
- Захист трудових прав профспілкою відповідно до ЗУ “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”.
- Звернення до освітнього омбудсмена про порушення прав у сфері освіти відповідно до Постанови КМУ від 06.06.2018 № 491 “Деякі питання освітнього омбудсмена”.
- Зберігається можливість оформлення протягом періоду воєнного стану щорічних додаткових, соціальних, навчальних та інших відпусток тривалістю та на умовах, визначених законодавством про відпустки згідно роз'яснення Мінекономіки <https://cutt.ly/5ZPNk1S>

3.3.3 Політична агітація та виборчий процес у школі

Опис ризику

Законодавством заборонено політичним партіям, їх членам, депутатам (кандидатам в депутати) здійснювати свою діяльність в закладах освіти.¹⁰⁴

Однак нерідко школа використовується як осередок для проведення політичної агітації. Відбувається це через те, що адміністрація школи або педагогічні працівники можуть бути тісно пов'язані із політичним середовищем або бажають отримати благодійні внески від політичних груп за сприяння в агітації в закладі.¹⁰⁵ Таким чином за отримання неправомірної вигоди можуть використовуватися різні шляхи реалізації ризику:

- проведення агітаційної кампанії/зборів у приміщенні школи під проводом збору трудового колективу;
- проведення непрямої агітації до та під час виборчого процесу (роздача блокнотів, ручок, календарів, тощо).¹⁰⁶
- відвідування закладу діючими депутатами та потенційними кандидатами з метою агітації (прямої, непрямої) під приводом вивчення проблем, потреб, надання допомоги тощо;
- вплив на педагогічних працівників та використання їх для комунікації та впливу на думку батьків учнів закладу;
- вплив на політичний вибір педагогічного складу та інших працівників через використання повноважень керівника закладу (стимуляційні виплати, премії, надбавки, кар'єра, заохочення/стягнення).

Наслідки

Стратегічні

- Політизація навчального процесу та нав'язування певної політичної позиції.
- Тиск на педагогічний склад.

¹⁰⁴ Ч. 3 ст. 31 ЗУ “Про освіту” (<https://cutt.ly/6ZOLdrA>)

¹⁰⁵ Стаття “Від пакунків до хрестин: як політики піаряться на дітях у школах і дитсадках” (<https://cutt.ly/cZOZc3A>)

¹⁰⁶ Стаття “Школи – без політики! Та політиків” (<https://cutt.ly/JZOZ5wu>)

Правові

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади.

Джерела ризику

- Відсутність законодавчої норми щодо балотування на виборах працівників адміністрації школи та педагогічних працівників.
- Широка дискреція адміністрації школи та викладачів в організації навчального процесу та оцінювання, а також у нав'язуванні політичної волі.
- Тісні зв'язки школи з депутатами місцевих рад та посадовцями.
- Відсутність ефективних засобів контролю фактичних особистих взаємовідносин депутатів місцевих рад та працівниками школи між собою.

Рекомендації

Для МОН спільно з ОМС:

- Проведення інформаційної кампанії (роз'яснення, навчання, інфографіки, публікація статей тощо) щодо заборони проведення політичної агітації в школах з наголошенням про притягнення до адміністративної відповідальності.

Для школи:

- Публікація на офіційному веб-сайті інформації про можливість скаржитися до органу управління освіти та правоохоронних органів стосовно випадків політичної агітації.

Для громадськості:

- Контроль з боку громадських організацій, представників батьківського комітету, піклувальної ради, учнівського самоврядування тощо за недопущенням будь-яких проявів політичної агітації в школах.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Заборона для політичних партій та депутатів провадити свою діяльність в закладах освіти, зокрема створювати власні осередки чи в будь-який інший спосіб втручатися в їхню освітню діяльність (ч.3 ст. 31 ЗУ “Про освіту”).
- Керівництву закладів освіти, педагогічним, науково-педагогічним і науковим працівникам, органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється залучати здобувачів освіти до участі в заходах, організованих релігійними організаціями (ч. 4 ст. 31 ЗУ “Про освіту”).
- Заборона залучення працівників закладів освіти до участі в заходах, організованих політичними партіями (об'єднаннями) (ч. 5 ст. 31 ЗУ “Про освіту”).
- Заборона залучати учнів до участі в заходах, організованих політичними партіями (ч. 2 ст. 20 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Інформаційна кампанія освітнього омбудсмена щодо заборони політичної агітації: <https://cutt.ly/NZOVufC>.



ОСВІТНІЙ ПРОЦЕС

4. ОСВІТНІЙ ПРОЦЕС

Вступ

В даному розділі представлено перелік корупційних ризиків в процесах, які напряду пов'язані із отриманням дітьми освітніх послуг, а саме: зарахування дітей до закладів освіти, забезпечення змісту навчання і оцінювання його результатів. Поряд із харчуванням, це ті напрямки, з якими найбільше стикаються учні та їхні батьки і які, відповідно, формують досвід корупції в освіті.

Процес зарахування до закладів освіти напряду пов'язаний із державними гарантіями доступності такої освіти (ч. 2 ст. 53 Конституції України). Корупція в процесі зарахування, коли певні діти отримують незаслужені переваги в виборі місця навчання чи садочка, а правом інших дітей на навчання нехтують, порушує ці гарантії через те, що створює нерівність у доступі до освіти.

Процес забезпечення змісту освіти та оцінювання результатів включає вибір навчальної програми та підручників, виставлення оцінок та додаткові заняття (так зване "репетиторство"). Корупція в цих напрямках впливає як на якість, так і на доступність освіти. Так, практики, коли батьки змушені оплачувати додаткові зошити чи репетиторів підкреслюють соціальну нерівність і створюють передумови доступу до освіти в залежності від фінансового стану батьків, що суперечить принципу рівності як одного із фундаментальних принципів забезпечення найкращих інтересів дитини. Корупція під час вибору підручників може створити передумови для обрання не найбільш якісного підручника. Нарешті, оскільки оцінювання, особливо у старших класах, все ще залишається ключовим критерієм для оцінки результатів навчання, будь-які маніпуляції спотворюють оцінку знань учня і порушують його право на справедливе і неупереджене оцінювання (ч. 1 ст. 17 ЗУ "Про повну загальну середню освіту").

Організацію освітнього процесу забезпечує керівник закладу освіти, а в частині вибору навчальних програм та підручників – із залученням педагогічної ради. Крім того, оскільки батьківське самоврядування також має право бути залученим в управління закладом освіти (ст. 24 ЗУ "Про освіту"), батьківська спільнота може бути залучена до вибору навчальних програм, створення принципів оцінювання тощо.

4.1 Зарахування до школи чи дитячого садочку

4.1.1 Можливість сприяти у зарахуванні до шкіл з високим рейтингом учнів, які не проживають на території обслуговування цієї школи

Опис ризику

Кожна дитина має право навчатися у закладі освіти, який є найближчим до її місця проживання. Однак це жодним чином не обмежує її права вчитися у будь-якому іншому закладі, за умови наявності вільних місць. Якщо у школі залишаються вільні місця, після першої хвилі, за результатами жеребкування, зараховуються визначені діти, які не проживають на території обслуговування цього закладу.¹⁰⁷ Таким чином у директора або заступника директора освітнього закладу, який надає якісні освітні послуги, має кращі умови навчання, чи високий рейтинг/престижність, з'являється можливість, зловживати своїм правом зарахування до навчального закладу посприявши у такому зарахуванні шляхом:

¹⁰⁷ Наказ МОН від 16.04.2018 № 367 "Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти" (<https://cutt.ly/kZPm1xs>)

- отримання неправомірної вигоди від батьків у визначеному розмірі;
- домовленості з батьками про отримання неправомірної вигоди у майбутньому у вигляді “благодійних внесків” на потреби школи.

Наслідки

Стратегічні

- Порушення права на освіту тих дітей, що проживають на території обслуговування закладу;
- Надання переваги/ вигоди чи вибіркове ставлення у навчальному процесі дітям тих батьків, які мають попередню домовленість з керівництвом закладу чи беруть на себе фінансування окремих потреб закладу за свій рахунок (“благодійництво по домовленості”);
- Порушення принципу рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками (ст. 6 ЗУ “Про освіту”);
- Порушення принципу рівних можливостей для всіх при побудові освіти в Україні (ч. 2 ст. 6 ЗУ “Про освіту”)

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади

Джерела ризику

- Відсутність у навчальному закладі практики проведення відкритої та прозорої процедури жеребкування.
- Обмежена кількість закладів освіти, що надають якісні освітні послуги та закладів спеціалізованої освіти.
- Незацікавленість батьків у відвідуванні жеребкування та оскарженні політики школи у зарахуванні учнів.

Рекомендації

Для МОН:

- Внормування процедури зарахування до школи шляхом електронних черг.

Для ОМС:

- Впровадження органом управління освітою обов'язкової електронної реєстрації (черги) дітей до 1-х класів закладів загальної середньої освіти.

Для школи:

- Демонстрація списку з прізвищами тих, хто претендує на вільні місця під час жеребкування (на екрані, роздаткові листівки).
- Розроблення та поширення рекомендацій батькам щодо неправомірної відмови у зарахуванні за прикладом: <https://cutt.ly/rZIY4uF>, <https://cutt.ly/vZIUyXw>.

Для громадськості/батьків:

- Відвідування жеребкування, контроль за процедурою жеребкування, наприклад, огляд та перевірка жеребків (кульки, картки, аркуші паперу тощо) на однаковість розміру, кольору, ваги, форми.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Кожна дитина має право на здобуття початкової та базової середньої освіти у найбільш доступному та наближеному до місця її проживання закладі освіти

(його структурному підрозділі) (ч. 2 ст. 8 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).

- Закріплення території обслуговування за комунальними закладами освіти (їхніми структурними підрозділами), що забезпечують здобуття початкової та/або базової середньої освіти (абз. 3 ч. 1 ст. 8 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Зарахування дітей до закладу освіти на конкурсних засадах (проведення будь-яких заходів, спрямованих на перевірку знань, умінь, навичок чи інших компетентностей дитини) для здобуття початкової освіти забороняється, крім закладів спеціалізованої освіти і приватних закладів освіти (ч. 2 ст. 9 ЗУ “Про повну загальну середню освіту”).
- Перелік документів для підтвердження місця проживання множинний і містить форми документів (визначено п. 8 Постанови КМУ від 13.09.2017 № 684 «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів»).
- Портал Bloqly (<https://cutt.ly/XZPQkma>), який створений з використанням технологій blockchain для виключення можливості маніпуляцій чергою дітей.
- Дрогобицька міська рада першою в Україні запустила в публічне тестування запис до середніх навчальних закладів міста на основі технології Blockchain (<https://cutt.ly/6ZOVBFX>).

4.1.2 Зловживання під час зарахування до садочка

Опис ризику

Постановою КМУ від 27.01.2021 № 86¹⁰⁸ передбачено, що прийом заяв про зарахування дітей до садочків може організовуватися з використанням системи електронної реєстрації, рішенням засновника закладу дошкільної освіти. Крім того, цією постановою визначено перелік дітей, які зараховуються до садочків першочергово. Таким чином у керівництва дитячих садочків, особливо у великих густонаселених містах, є можливість отримати неправомірну вигоду за позачергове зарахування будь-яких дітей до садочків шляхом зарахування їх як пільгової категорії.¹⁰⁹ Зі сторони батьків також можлива підробка пільгових документів. Така ситуація актуальна у період воєнного стану, коли батьки втратили документи, необхідні для отримання пільги у позачерговому зарахуванні. **#воєнний_стан**

Наслідки

Стратегічні

- Порушення права на доступ до дошкільної освіти дітей, батьки яких є неспроможними сплатити неправомірну вигоду чи “благодійні внески”;
- Фінансування за рахунок батьків тих потреб садочка, які повинні фінансуватись за рахунок бюджету;

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади

Джерела ризику

- Нераціональне планування мережі дитячих садочків

¹⁰⁸ п. 8 Постанови КМУ “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 р. № 305” (<https://cutt.ly/pZPOYou>)

¹⁰⁹ Корупційні ризики №№ 1, 2 аналітичного дослідження “100 корупційних схем в регіонах України” (<https://cutt.ly/kZUnObR>)

- Законом України «Про дошкільну освіту» не передбачено порядку електронної реєстрації дітей та вибір дитячого садка за певною квотою.
- Обтяжливі процедури ліцензування для приватних дитсадків
- Дискреційні повноваження місцевої влади щодо самостійного затвердження алгоритму зарахування до дитсадків (наприклад, запровадження або незапровадження електронної черги для зарахування).
- Відсутність контролю щодо поданих документів про пільги.

Рекомендації:

Для МОН:

- Врегулювання процедури запису та зарахування дітей до закладів дошкільної освіти шляхом впровадження обов'язковості електронних черг в садочки.

Для ОМС:

- Запровадження обов'язкового подання підтверджуючих пільговий статус дитини документів через електронну чергу.
- Розробка та затвердження порядку набору, обліку та забезпечення прозорості у зарахуванні дітей до садочків. Приклад Львівської міської ради: <https://cutt.ly/3ZOV93W>
- Просвіта батьків: наприклад, написання роз'яснень, інструкцій, створення інфографік або проведення навчальних мережувань серед батьків. Практика МОН: <https://cutt.ly/kZOBwmp> або Transparency International: <https://cutt.ly/VZOBtCA>

Громадськість/батьки:

- Контроль за комплектацією груп і порядком зарахування дітей до закладів дошкільної освіти шляхом надсилання запитів до органу управління та закладів дошкільної освіти в межах ЗУ «Про доступ до публічної інформації».
- Надання пропозицій до статутів закладів дошкільної освіти та порядку зарахування до закладів дошкільної освіти.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Положенням про дошкільний навчальний заклад, затвердженим постановою КМУ від 12.03.2003 № 305 визначено процедуру зарахування до закладу дошкільної освіти.
- Ресурс для електронної реєстрації в заклади дошкільної освіти на базі Інформаційної Системи Управління Освітою України <https://cutt.ly/eZPWD7H>.
- Розміщення на офіційному веб сайті садочка інформації про можливість повідомити про корупційне правопорушення з контактами уповноваженої особи з питань запобігання корупції органу управління: <https://cutt.ly/dZPWPet>.

4.1.3 Фіктивне працевлаштування батьків у школі чи садочку

Опис ризику

У містах-мільйонниках, а також містечках, де швидкими темпами зводять багатоповерхівки, особливо гостро відчувається проблема з зарахування дітей до закладів дошкільної та середньої освіти.

Зарахування дітей до закладів освіти для здобуття початкової, базової чи профільної середньої освіти здійснюється відповідно до Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти, затвердженим наказом МОН від 16.04.2018 № 367.

Аналіз корупційних ризиків: Дошкільна та загальна середня освіта

Зарахування дітей до садочків здійснюється відповідно до Постанови КМУ від 12.03.2003 КМУ № 305 “Про затвердження Положення про заклад дошкільної освіти”.

Відповідно до вказаних НПА діти батьків, які працюють у садочку чи в школі мають пільги щодо першочергового зарахування.

Батьки (один з батьків) за попередньою домовленістю з керівником школи/садочка чи за надання йому неправомірної вигоди можуть влаштуватися на роботу до закладу середньої/дошкільної освіти, однак по факту там не працювати.¹¹⁰

Таким чином, з моменту оформлення трудових відносин виникає законна підстава для позачергового зарахування дитини/дітей до такого закладу.

Крім того, реалізація ризику тягне за собою іще один – у змові з бухгалтером, шляхом підроблення бухгалтерських відомостей, неіснуючим працівникам “виплачується” заробітна плата, яка використовується для власних потреб.¹¹¹

Наслідки:

Стратегічні

- Порушення принципу доступності до освіти інших дітей, які проживають на території обслуговування закладу;
- Матеріальні витрати закладу по сплаті обов’язкових відрахувань за фіктивно влаштованого працівника, який фактично може не виконувати жодної трудової функції.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Притягнення до адміністративної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади

Джерела ризику

- Відсутність встановлених законодавством додаткових вимог (мінімальний стаж роботи у закладі,) щодо працівників, чиї діти можуть бути зараховані в першочерговому порядку.
- Відсутність контролю за процесом прийняття працівників на роботу в заклад.
- Наявність дискреційних повноважень у керівників закладів середньої чи дошкільної освіти щодо призначення працівників.

Рекомендації

Для МОН:

- Закріплення на законодавчому рівні (внесення змін у відповідні закони) додаткових вимог до працівників закладу та строковості трудових відносин із закладом для виникнення правової підстави для першочергового зарахування дітей до закладу.

Для ОМС:

- Конкретизація додаткових вимог до працівників закладу та строковості трудових відносин із закладом в Положенні про заклад та/або Статуті закладу, Правилах внутрішнього розпорядку закладу;

¹¹⁰ Стаття “Садочки без черг: як в Україні хочуть врегулювати проблему із записом до дошкільних закладів” (<https://cutt.ly/IZPEGcz>)

¹¹¹ Ухвала Октябрського районного суду (<https://cutt.ly/MZPE9WL>)

- Додаткова перевірка закладу відповідним засновником на предмет виявлення фіктивних трудових відносин в період зарахування дітей.

Для громадськості:

- Контроль за процедурою призначення працівників закладу шляхом аналізу штатної структури, кошторису, фінансового звіту про використання коштів та ін документів.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Відповідно до ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» у період дії воєнного стану інспектори Держпраці можуть здійснювати інспектування роботодавців з питань виявлення неоформлених трудових відносин. **#воєнний_стан**

4.2 Навчання і оцінювання знань

4.2.1 “Вибір без вибору” освітньої програми

Опис ризику

ЗУ “Про повну загальну освіту” передбачено, що крім основної освітньої програми, в закладі за рішенням педради можуть впроваджуватися програми, які розробляються іншими суб'єктами освітньої діяльності та затверджені органом забезпечення якості освіти. При цьому, державні та комунальні заклади освіти не можуть реалізовувати чи забезпечувати (повністю або частково) свої освітні програми за кошти батьків та/або учнів¹¹².

Разом з цим, процес впровадження таких програм може супроводжуватися зловживаннями з боку осіб, від яких залежить прийняття відповідного рішення. Так, через домовленість з керівником закладу та за грошову винагороду конкретна програма може бути впроваджена закладом. При впровадженні таких програм у навчальний процес, батьків учнів можуть не повідомляти про необхідність сплати коштів за супровідні до програми матеріали.¹¹³ Таким чином власники програми реалізують свій комерційний інтерес з допомогою керівника закладу.

Для затвердження такої програми, керівник/засновник закладу, користуючись своїм статусом сприяє впровадженню таких програм в інтересах її власника/розробника.

В таких умовах батьки часто змушені сплачувати додаткові кошти за продовження навчанням за обраною закладом програмою, хоча не мали можливості вплинути на такий вибір.¹¹⁴

Наслідки:

Стратегічні

- Можлива дискримінація батьків учнів за майновою ознакою при неможливості сплачувати кошти за навчально-методичні комплекти чи інших платних послуг за програмою.

Правові:

- Притягнення до кримінальної відповідальності.
- Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями – звільнення з посади

¹¹² Ст. 11 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» (<https://cutt.ly/mZYn2P6>)

¹¹³ Публікація ГО “Батьки SOS” (<https://cutt.ly/KZPTW1s>)

¹¹⁴ Публікація ГО “Батьки SOS” (<https://cutt.ly/rZOBh2B>)

Джерела ризику

- Відсутність законодавчого регулювання щодо альтернативи при виборі іншої освітньої програми.
- Дискреційні повноваження педагогічних рад закладів щодо затвердження таких освітніх програм.

Рекомендації:

Для МОН:

- Ініціювання внесення змін до діючого законодавства, норм щодо вибору закладами освіти інших освітніх програм, які не передбачають додаткових витрат на навчально-методичні комплекти чи інші дидактичні матеріали.

Для громадськості:

- Запровадження практики обговорення рішення педагогічної ради закладу щодо затвердження іншої освітньої програми за участі батьків, представників органів самоуправління, визнаних експертів у сфері освіти, представників профільних громадських організацій (ведення протоколу обговорення, відеофіксація) з обов'язковим урахуванням висловлених пропозицій.
- Пропонувати закладу освіти громадську акредитацію закладу освіти.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання (ч. 2 ст. 53 Конституції України).
- 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 (ч. 6 ст. 25 ЗУ "Про освіту").
 - Керівник закладу освіти в межах наданих йому повноважень:
 - організовує діяльність закладу освіти;
 - вирішує питання фінансово-господарської діяльності закладу освіти;
 - забезпечує організацію освітнього процесу та здійснення контролю за виконанням освітніх програм (ст. 26 ЗУ "Про освіту").
- Державні та комунальні заклади освіти реалізують освітні програми за кошти державного, місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством, і не можуть реалізовувати чи забезпечувати (повністю або частково) свої освітні програми за кошти батьків та/або учнів (ч.7 ст. 11 ЗУ "Про повну загальну середню освіту").
- Рішення про використання закладом освіти освітньої програми, розробленої на основі типової освітньої програми або іншої освітньої програми, приймається педагогічною радою закладу освіти. Освітня програма закладу освіти схвалюється педагогічною радою закладу освіти та затверджується його керівником (абз. 2,3 ч. 1 ст. 11 ЗУ "Про повну загальну середню освіту").
- Громадська акредитація закладу освіти (ст. 49 ЗУ "Про освіту") надає можливість закладу освіти пройти акредитацію фаховими громадськими організаціями з питань освіти з метою визнання якості освітньої діяльності та формування позитивного іміджу закладу освіти (акредитація проводиться за запитом закладу освіти).

4.2.2 Зловживання при забезпеченні підручниками закладів середньої освіти

Опис ризику

Правильно обраний підручник є якісним інструментом для навчання, що полегшує роботу вчителя та зацікавлює до навчання школярів. Рішення щодо надання грифа «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» приймається МОН.¹¹⁵

Однак на рівні школи також можна впливати на вибір підручника саме для цієї школи. Відповідно до Порядку конкурсного відбору підручників (крім електронних) та посібників для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників¹¹⁶ етап конкурсу підручників проводиться шляхом вибору їх закладами освіти. Вчителі ознайомлюються з фрагментами підручників та складають рейтинг з однієї назви підручників. Вибрані підручники схвалюються на засіданні педагогічної ради.

Попри існування системи повідомлення про вплив третіх осіб на волевиявлення вчителя щодо вибору підручників, вчителі не рідко самі обирають підручники тих авторів, з якими пов'язані приватним інтересом або ж погоджуються за неправомірну вигоду обрати "той самий" підручник.¹¹⁷

Крім того, буває й так, що видавець/автор вдається до впливу не особисто, а через керівника закладу чи орган управління освітою.

Наслідки

Стратегічні

- Зниження конкуренції між видавцями/авторами;
- Порушення принципів відкритості, прозорості, гласності у виборі підручників.
- Обрання неякісного підручника.

Правові

- Відсутні

Джерела ризику

- Відсутність чітких критеріїв відбору та вимог щодо вибору підручників.
- Відсутність контролю за процесом вибору підручників на I етапі конкурсу.
- Дискреційні повноваження вчителів щодо вибору того, чи іншого підручника.

Рекомендації

Для МОН:

- Визначення на законодавчому рівні чітких та прозорих критеріїв щодо вибору підручників педагогічними працівниками.
- Впровадження механізму, за якого педагогічні працівники будуть оцінювати (складення рейтингу) без зазначення авторства підручника чи його приналежності до конкретного видання.

Для ОМС та школи:

- Залучення до процесу вибору батьків учнів, представників органів учнівського самоврядування, піклувальних та громадських рад шляхом надання електронних пропозицій та врахування їх під час здійснення вибору підручника.

¹¹⁵ Наказ МОН "Про затвердження Порядку надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам" (<https://cutt.ly/VZPI03b>)

¹¹⁶ Наказ МОН від 21.09.2021 № 1001 (<https://cutt.ly/mZPOtzW>)

¹¹⁷ ОЕСР. 2017. "Ризик корумпованого впливу на вчителів під час другої фази закупівель". стор. 112 (<https://cutt.ly/ZONooA>). Примітка: огляд ризиків ОЕСР було зроблено перед зміною процесу закупівлі підручників. З 2021 р., вибір підручників вчителями є першою фазою після грифування, але корупційні ризики залишаються.

Для громадськості:

- Контроль за результатами вибору підручника шляхом ознайомлення з протоколом педагогічної ради та ознайомленням зі змістом підручників.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Кожен вчитель закладу освіти має право повідомити на телефонну «гарячу лінію» конкурсної установи чи письмово на поштову/електронну адресу конкурсної установи про вплив або бажання третіх осіб вплинути на його волевиявлення щодо вибору підручників чи про факт зміни волевиявлення вчителів закладів освіти, в якому він працює (п.4 розділу IV наказу МОН від 21.09.2021 № 1001).
- Протокол педагогічної ради оприлюднюється на сайті закладу освіти наступного дня після оголошення висновків конкурсної комісії (п. 2 розділу IV наказу МОН від 21.09.2021 № 1001).
- Встановлене право на апеляцію учасниками конкурсу (авторами) (п. 14 розділу IV наказу МОН від 21.09.2021 № 1001).
- Законодавством не передбачено оприлюднення списків вчителів, які будуть обирати підручники, а отже потенційним недоброчесним авторам буде важко з ними встановити контакт.
- Конкурс проводиться на засадах відкритості, прозорості, гласності (п. 5 розділу IV наказу МОН від 21.09.2021 № 1001).
- Відповідно до ст. 71 ЗУ “Про освіту” передбачено громадський нагляд (контроль) у сфері освіти, зокрема щодо якості підручників та інших навчальних матеріалів.

4.2.3 Продаж позитивних оцінок

Опис ризику

Педагогічні працівники закладу освіти можуть здійснювати формувальне, поточне та підсумкове оцінювання результатів навчання учнів на предмет їх відповідності вимогам навчальної програми, а також вибирати форму, зміст та спосіб оцінювання¹¹⁸. У звіті "Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017"¹¹⁹ проблему неналежного визнання навчальних досягнень учнів визнано одним з восьми слабких місць, які відкривають можливості для недоброчесності в освіті.

Незважаючи на існування державних стандартів освіти й рекомендацій МОН щодо оцінювання, у кожного вчителя є свої стандарти й вимоги і не завжди вони можуть бути об'єктивними.

Оцінка і надалі зберігає своє значення як інструмент впливу вчителя на учнів.¹²⁰

Таким чином у вчителя з'являється можливість отримати неправомірну вигоду через маніпулювання щодо належного визнання навчальних досягнень учнів. Зазвичай це досягається шляхом:

- встановлення завищених оцінок учням, які фактично не виконують навчальної програми за неправомірну вигоду;
- штучного завищення вимоги при оцінюванні знань і заниженні оцінок, чим стимулює батьків на пропозицію неправомірної вигоди.

¹¹⁸ Ч. 3 ст. 17 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” (<https://cutt.ly/4ZPPqOn>)

¹¹⁹ Звіт ОЕСР (<https://cutt.ly/aZPPIUc>)

¹²⁰ Корупційний ризик № 9 аналітичного дослідження “100 корупційних схем в регіонах України” (<https://cutt.ly/kZUnObR>)

Наслідки:

Стратегічні:

- Порушення принципу академічної доброчесності та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання.
- Негативний вплив на інших учнів, які можуть спостерігати необ'єктивне оцінювання, їх демотивація.
- Порушення принципу рівності в процесі оцінювання знань учнів.

Правові:

- Дисциплінарна відповідальність – звільнення з посади
- Низький рівень внутрішньої культури доброчесності та сприйняття корупції.

Джерела ризику:

- Використання паперових журналів та щоденників.
- Низькі зарплати вчителів.
- Сприйняття оцінювання як єдиної мотивації до навчання.
- Дискреційні повноваження вчителя щодо вибору форми, змісту та способу оцінювання.
- Недостатнє навчання оцінюванню самих учителів, яке могло б компенсувати занадто загальний характер рекомендацій.

Рекомендації

Для МОН:

- Надання суб'єктам підвищення кваліфікації для вчителів рекомендацій до навчальної програми щодо принципів та методів шкільного оцінювання, а також нових і цікавих способів для відслідковування учнівського прогресу.
- Спільно з ОМС проведення інформаційних кампаній для вчителів щодо цілей та критеріїв оцінювання, а також для батьків щодо сприйняття оцінювання як форми відслідковування прогресу.

Для школи:

- Прийняття рішення про підключення до E-Journal (Програмний модуль електронних щоденників та журналів закладів загальної середньої освіти) за алгоритмом: <https://cutt.ly/zPPNmy>.
- Розроблення і затвердження чітких положень щодо оцінювання результатів навчання учнів у освітніх програмах та конкретизувати їх у частині положення про внутрішню систему забезпечення якості освіти.

Для вчителів:

- Розробка та озвучування чітких очікуваних результатів опанування предмету на початку навчального року.
- Розробка та поширення чек-листів для батьків та учнів, за допомогою яких останні можуть перевіряти чи зробили вони всі кроки для виконання завдання на найвищому рівні.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- ч. 4 ст. 42 ЗУ “Про освіту” розкриває поняття необ'єктивного оцінювання – свідомого завищення або заниження оцінки результатів навчання здобувачів освіти.
- ч. 1 ст. 17 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” закріплено право кожного учня на справедливе, неупереджене, об'єктивне, незалежне, недискримінаційне

та добросовісне оцінювання результатів його навчання незалежно від виду та форми здобуття ним освіти.

- Контроль правильності і своєчасного ведення вчителями класних журналів та журналів груп продовженого дня, іншої документації з боку заступника директора школи з виховної роботи відповідно до його посадової інструкції.
- Проект МОН спільно з ДНУ «Інститут освітньої аналітики» щодо впровадження безкоштовних електронних щоденників та журналів для закладів загальної середньої освіти: <https://cutt.ly/9ZPS0u7>.
- Методичні рекомендації МОН щодо формування внутрішньої системи забезпечення якості освіти, що включає у т.ч. прозору систему оцінювання учнів: <https://cutt.ly/8ZPS5g0>.
- Методичні рекомендації МОН щодо оцінювання результатів навчання учнів 1-4 класів закладів загальної середньої освіти, якими запропоновано використовувати вербальну оцінку окремих результатів навчання учнів <https://cutt.ly/uZPDe1p>.
- Наказ МОН щодо можливості заповнення шкільного журналу у електронній формі <https://cutt.ly/vZPDaP6>.
- Можливість звернення до освітнього омбудсмена про порушення прав у сфері освіти відповідно до Постанови КМУ від 06.06.2018 № 491 “Деякі питання освітнього омбудсмена”.

4.2.4 Репетиторство як умова отримання більш високих оцінок

Опис ризику

За результатами опитування населення та бізнесу щодо сприйняття корупції в Україні 2021 виплати безпосередньо вчителям за «репетиторство» займають 1 місце серед корупційних ситуацій, які могли виникати у ході навчання (22,8% респондентів відповіли, що сплачували неофіційно за репетиторство).¹²¹

Приватне репетиторство зазвичай сигналізує про недоліки в якості освіти: нижчу якість викладання у школі, перевантажений розклад або невідповідність між вмістом стандартизованих тестів і навчальних програм. Однак все-таки, репетиторство є дуже популярним видом надання приватних послуг для дітей в Україні. Одна ситуація, коли батьки наймають своїй дитині репетитора ззовні, зовсім інша – надання коштів за репетиторство вчителю, який навчає цю ж дитину в школі.¹²²

Через власну систему оцінювання та складну навчальну програму створюються умови, за яких батьки учнів змушені наймати свого вчителя для додаткових занять з предмету. Вчителі, з метою отримання додаткового заробітку, можуть необ'єктивно знижувати оцінки учням або свідомо ускладнювати викладання матеріалів на уроці. З іншої сторони батьки сприймають репетиторство, як можливість покращити оцінки своїх дітей і готові платити таким вчителям кошти чи надавати безоплатні послуги.¹²³

Наслідки:

Стратегічні:

- Порушення принципу академічної добросовісності;
- Зниження рівня викладання у школі (надання освітніх послуг);
- Нерівний доступ до освіти (низький рівень успішності тих, хто не має змоги оплатити репетиторство).

¹²¹ Звіт “Корупція в Україні 2021:розуміння, сприйняття, поширеність” (<https://cutt.ly/yZOOK13>)

¹²² Стаття “Репетиторство в Україні: панацея чи гонитва за грошима” (<https://cutt.ly/QZOPiUw>)

¹²³ Публікація ГО “Батьки SOS” (<https://cutt.ly/kZOPAnG>)

Правові:

- Відсутні

Джерела ризику:

- Неврегульованість репетиторства на законодавчому рівні.
- Відсутність контролю за викладанням матеріалу навчальної програми (спосіб викладання матеріалу може зумовлює на додаткові платні заняття з цим вчителем).
- Недосконалість системи оцінювання в закладі та можливість вчителя суб'єктивно впливати на успішність кожного учня;
- Економія ОМС, які управляють закладами позашкільної освіти, на системі позашкільної освіти скорочуючи позашкільні заклади.
- Недовіра до системи української освіти і упередження, що з базовими шкільними знаннями можна добре здати тести.
- Низькі зарплати та соціальний статус вчителя.
- Низька обізнаність батьків щодо того, як розпізнати корупцію, недоброчесність та неетичну поведінку в освіті.

Рекомендації

Для МОН:

- Врегулювання на законодавчому рівні послуги надання індивідуальних занять (репетиторства).
- Підвищення соціального статусу вчителя шляхом дебіюрократизації школи, щоб вивільнити час вчителів для роботи з учнями, а не на виконання різноманітної бюрократичної звітності.

Для ОМС:

- Підтримка позашкільної освіти, шляхом забезпечення фінансування позашкільних закладів.

Для школи:

- Передбачення відповідальності за примушування до користування послугами репетиторства у статуті школи.
- Створення та поширення легких для сприйняття (візуалізованих, схематичних, анімованих тощо) матеріалів про права батьків у навчальному процесі, які б стосувалися як питань, пов'язаних із виконанням навчального плану, так і з захистом прав у проблемних ситуаціях – актуальні контакти уповноважених осіб з питань запобігання корупції у органі управління освітою, каналів зв'язку тощо). При їх створенні рекомендуємо використовувати матеріали рекомендацій “Абетка для директора” <https://cutt.ly/FZOJWtc>.
- Розроблення та прийняття “Кодексу етики вчителя”.

Існуючі запобіжники та позитивні практики

- Наявність позашкільної освіти як альтернативи репетиторству. Освітній процес в закладах позашкільної освіти здійснюється за типовими освітніми програмами або за освітніми програмами, розробленими на основі типових освітніх програм.
- Засновник закладу освіти або уповноважений ним орган здійснює контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації) за ознаками, в тому числі за ознакою майнового стану абз. 8 ч. 2 ст. 25 ЗУ “Про освіту”.

- Звернення до освітнього омбудсмена про порушення прав у сфері освіти відповідно до
 - Постанови КМУ від 06.06.2018 № 491 “Деякі питання освітнього омбудсмена”.
 - Інструкція та рекомендації, як розпізнати корупцію, недоброчесність та неетичну поведінку в освіті.
 - Інструкція та рекомендації, як розпізнати корупцію, недоброчесність та неетичну поведінку в освіті – “Світлофор освітньої доброчесності”:
<https://cutt.ly/uZOHuL4>.
 - Батьківське самоврядування закладу освіти.



**АНТИКОРУПЦІЙНА
ЕКСПЕРТИЗА
РЕЛЕВАНТНИХ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ
АКТІВ**

5. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА РЕЛЕВАНТНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Вступ

Відповідно до ч. 9 ст. 55 ЗУ «Про запобігання корупції» Національним агентством з питань запобігання корупції вибірково проведено перегляд законодавства, що регулює суспільні відносини в сфері загальної середньої та дошкільної освіти на наявність у ньому корупціогенних норм. Корупціогенні фактори визначено відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК.¹²⁴

За результатами моніторингу, корупціогенні фактори виявлено у таких актах:

1. Закони України:

- «Про освіту»
- «Про загальну середню освіту»
- «Про дошкільну освіту»
- «Про позашкільну освіту»
- «Про внесення змін до деяких законів України щодо використання майна ліквідованих комунальних закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості».

2. Рішення Уряду:

- Постанова КМУ від 14.01.2015 № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»
- Постанова КМУ від 14.02.2017 № 88 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами»
- Постанова КМУ від 24.03.2021 № 305 «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку»
- Постанова КМУ від 27.01.2021 № 86 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 р. № 305»
- Постанова КМУ від 04.08.2000 № 1222 «Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування».

Нижче представлено результати аналізу, що структуровано за рівнями НПА: закони та Постанови Уряду.

5.1 Корупціогенні фактори в законах у сфері загальної середньої та дошкільної освіти

Закон України «Про освіту» (далі – Закон)

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи ОМС або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав,

¹²⁴ Методологія проведення антикорупційної експертизи НАЗК (<https://cutt.ly/NZOBRIK>)

форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. Законом визначено, що суб'єкт освітньої діяльності має право самостійно приймати рішення з будь-яких питань у межах своєї автономії, визначеної цим Законом, спеціальними законами та/або установчими документами, зокрема з питань, не врегульованих законодавством (ч. 3 ст. 2). За відсутності визначеного кола питань на законодавчому рівні в яких суб'єкт освітньої діяльності має право самостійно приймати рішення, таке змістовне формулювання створює надмірну дискрецію суб'єктів освітньої діяльності. Крім цього, якщо є питання у сфері освіти, які не врегульовані законодавством, то такі питання мають бути врегульовані насамперед на рівні нормативно-правових актів, а не дискреційно вирішуватися в кожному окремому випадку й мовірно по-різному. Такі умови сприяють виникненню корупційних ризиків. Так, держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти (ч. 1 ст. 23). Обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти (ч. 2 ст. 23). Зокрема, чимало нарікань викликає фінансова автономія закладу освіти.¹²⁵ Так, у багатьох закладах освіти керівники звертаються до батьків щодо збору коштів, з метою закупівлі товарів чи послуг. У свою чергу й розподіл коштів управління освітою між школами та садочками є недостатньо прозорим.¹²⁶

1.2. Відповідно до ч. 3 ст. 56 Закону визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, у підпорядкуванні яких перебувають державні і комунальні заклади освіти, забезпечують безоплатним гарячим харчуванням:

- дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах (групах), дітей із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", дітей з числа осіб, визначених у статтях 10 та 10-1 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", які навчаються в закладах дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної) чи фахової передвищої освіти;
- осіб інших категорій, визначених законодавством та/або рішенням органу місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що які саме категорії осіб можуть входити до «інших категорій» в Законі не визначено, що сприяє дискреційному визначенню таких осіб, зокрема рішенням ОМС.

При цьому, у яких випадках ОМС може приймати таке рішення, в якому порядку, на підставі яких документів та на який період не визначено. Зазначене створює дискрецію ОМС та сприяє виникненню корупційних ризиків.

1.3. Відповідно до ч. 3 ст. 78 Закону державні та комунальні заклади освіти мають право надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. За рахунок автономії заклади освіти можуть встановлювати свої переліки платних послуг. Проте, зазначене створює умови для зловживань, зокрема необхідності «обов'язкового» придбання батьками таких послуг.

¹²⁵ Освітній омбудсмен: "Як фінансова автономія закладів освіти впливає на якість освіти та збір коштів із батьків" (<https://cutt.ly/MZOMA7k>)

¹²⁶ Стаття "Як корупція знищує майбутнє наших дітей" (<https://cutt.ly/4ZOMBv3>)

1.4. Відповідно до ч. 6 ст. 78 Закону, фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням таких факторів:

- рівень освіти;
- категорія території, на якій розташований заклад освіти;
- наявність здобувачів освіти з особливими освітніми потребами;
- особливості навчання здобувачів освіти з національних меншин;
- необхідність підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у зворотному напрямку;
- інших факторів.

Оскільки, перелічені фактори є не виключними, зазначене сприяє визначенню таких факторів дискреційно, та сприяє виникненню корупційних ризиків.¹²⁷

1.5. Ч. 3 ст. 79 Закону визначено, що фінансування освітньої діяльності з державного бюджету може здійснюватися шляхом надання освітніх субвенцій, які відповідно до Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України на відповідний рік можуть спрямовуватися на:

- здобуття повної загальної середньої освіти;
- здобуття професійної (професійно-технічної) освіти;
- здобуття освіти на інших рівнях освіти;
- здобуття спеціалізованої освіти;
- здобуття позашкільної освіти;
- здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами;
- підвищення кваліфікації педагогічних працівників;
- інші цілі.

Оскільки цілі на які можуть спрямовуватися освітні субвенції не є виключними, зазначене сприяє дискреційному прийняттю рішення керівником відповідного закладу освіти щодо їх використання, що може сприяти виникненню корупційних ризиків.¹²⁸

Закон України «Про повну загальну середню освіту» (далі – Закон)

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи ОМС або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 4 Закону визначено, що тривалість здобуття повної загальної середньої освіти на кожному її рівні може бути змінена (подовжена або скорочена) залежно від форми здобуття освіти, результатів навчання та/

¹²⁷ Освіта в Держбюджеті-2022. Аналіз Асоціації міст України (<https://cutt.ly/kZO1CaU>)

¹²⁸ Мінфін: У місцевих бюджетах знаходиться понад 10 млрд грн залишків освітньої субвенції (<https://cutt.ly/9ZO13E3>)

або індивідуальної освітньої траєкторії учня. Можливість змінювати тривалість навчання без чітко визначених законодавчих підстав може сприяти виникненню корупційних ризиків.

1.2. Відповідно до ч. 9 ст. 12 Закону, за письмовими зверненнями батьків учнів керівник закладу загальної середньої освіти приймає рішення про створення групи (груп) продовженого дня, у тому числі інклюзивної та/або спеціальної, фінансування якої (яких) здійснюється за кошти засновника та за інші кошти, не заборонені законодавством. Оскільки прийняття рішення покладається дискреційно на керівника закладу загальної середньої освіти, а випадки створення таких груп за кошти засновника не визначено¹²⁹, це може сприяти зловживанням зі сторони керівника, зокрема обов'язковому залученню «інших коштів, не заборонених законодавством», як от благодійних внесків батьків¹³⁰.

1.3. Відповідно до ч. 12 ст. 39 Закону визначено, з особою, яка призначається на посаду керівника закладу загальної середньої освіти вперше, укладається трудовий договір строком на два роки. Після закінчення строку дії такого строкового трудового договору та за умови належного його виконання сторони мають право продовжити строк дії відповідного строкового трудового договору ще на чотири роки без проведення конкурсу.

Не визначено, яким чином визначаються «умови належного виконання» строкового трудового договору щодо керівника закладу загальної середньої освіти посадовою особою засновника (головою відповідної ради чи керівником державного органу) або керівником уповноваженого ним органу (структурного підрозділу з питань освіти), що у свою чергу створює підстави для корупційних ризиків.

1.4. Відповідно до ч. 5 ст. 59 Закону державні, комунальні заклади загальної середньої освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Керівник державного, комунального закладу загальної середньої освіти визначає перелік платних освітніх та інших послуг, що надаються закладом освіти, із зазначенням часу, місця, способу та порядку надання кожної з послуг, їх вартості та особи, відповідальної за їх надання. Проте, можливість керівника закладу освіти встановлювати такий перелік послуг, їх вартість тощо, створює умови для зловживань, зокрема необхідності «обов'язкового» придбання батьками таких послуг.

1.5. Відповідно до ч. 2 ст. 61 Закону майно, у тому числі земельні ділянки, ліквідованих державних, комунальних закладів загальної середньої освіти або тих, діяльність яких зупинена, відповідно до рішення засновника може бути використане для забезпечення здобуття освіти, надання послуг у сферах соціального захисту, культури, спорту та охорони здоров'я, у тому числі на засадах державно-приватного партнерства. У разі неможливості використання майна ліквідованих комунальних закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості на цілі, зазначені в абзаці першому цієї частини, відповідна місцева рада після громадського обговорення може прийняти обґрунтоване рішення про використання такого майна (крім майна санаторних шкіл та спеціальних закладів загальної середньої освіти) для інших потреб суспільного життя, у тому числі шляхом передачі в оренду. Рішення про передачу в оренду такого майна може бути прийнято не раніше одного року з дати

¹²⁹ Громадська організація надала роз'яснення щодо джерел фінансування груп продовженого дня у школах (<https://cutt.ly/rZO0jUc>)

¹³⁰ Стаття "Хто має платити за групу продовженого дня: думки хмельницьких матусь, коментар освітян" (<https://cutt.ly/lZO7tLD>)

внесення запису про припинення закладу загальної середньої освіти до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.¹³¹ Слід зазначити, що питання передачі майна закладів освіти в оренду не є достатньо врегульованим¹³². Крім цього, кошти, отримані від використання майна ліквідованих державних, комунальних закладів загальної середньої освіти або тих, діяльність яких зупинена відповідно до рішень засновника, використовуються виключно на освітні потреби. Слід зауважити, що термін «освітні потреби» не є чітко визначеним, що у свою чергу сприяє дискреційному прийняттю рішення щодо використання коштів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо використання майна ліквідованих комунальних закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості»

Зауваження аналогічне п. 1.5. до ЗУ «Про повну загальну середню освіту».

Закон України «Про дошкільну освіту» (далі – Закон)

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи ОМС або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону визначається наповнюваність груп у закладах дошкільної освіти. Разом із цим, ч. 2 ст. 14 Закону зазначено, що засновник (засновники) може встановлювати меншу наповнюваність груп у закладі дошкільної освіти. Беручи до уваги те, що до садочків формуються черги завчасно, і цей процес є складним, засновник може зловживати таким правом з метою отримання неправомірної вигоди за влаштування дитини.

1.2. Згідно з ч. 1 ст. 16 Закону рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію чи репрофілювання (зміну типу) закладу дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форми власності приймає його засновник (засновники). Засновником закладу дошкільної освіти може бути орган державної влади від імені держави, відповідна рада від імені територіальної громади (громад), фізична та/або юридична особа (зокрема релігійна організація, статут (положення) якої зареєстровано у встановленому законодавством порядку), рішенням та за рахунок майна яких засновано заклад дошкільної освіти або які в інший спосіб відповідно до законодавства набули прав і обов'язків засновника. Вивільнені приміщення ліквідованих державних та комунальних закладів дошкільної освіти використовуються виключно для роботи з дітьми. Оскільки про вивільнені приміщення йдеться лише у контексті ліквідованих закладів дошкільної освіти, потребує уточнення подальше використання приміщень закладів освіти, що мали іншу форму припинення, зокрема реорганізацію. Також, є невизначеними напрями діяльності, які охоплює термін «робота з дітьми», що може сприяти корупційним ризикам.

1.3. Відповідно до ч. 2 ст. 31 Закону керівником закладу дошкільної освіти може бути особа, яка є громадянином України, вільно володіє державною мовою, має вищу освіту (для директорів державних, комунальних закладів дошкільної

¹³¹ Стаття “Зміни у використанні майна закладів освіти: можливості чи обмеження?” (<https://cutt.ly/OZ00NHb>)

¹³² Роз’яснення експертів з юридичних питань проекту DECIDE “Яким чином можна використовувати майно ліквідованих закладів дошкільної освіти?” (<https://cutt.ly/rZ08Ele>)

освіти - вищу педагогічну освіту), стаж педагогічної та/або науково-педагогічної роботи не менше трьох років (крім керівників приватних, корпоративних закладів освіти), організаторські здібності, стан фізичного і психічного здоров'я, що не перешкоджає виконанню професійних обов'язків. У ч. 3 цієї статті зазначено, що керівника закладу дошкільної освіти призначає на посаду та звільняє з посади засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган. Інших працівників закладу дошкільної освіти призначає на посади та звільняє з посад його керівник у порядку, передбаченому установчими документами закладу, відповідно до законодавства. Чітких вимог, окрім громадянства, освіти та досвіду роботи до керівника не визначено. Призначає на посаду та звільняє з посади керівника закладу дошкільної освіти засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган. Водночас, видається дискреційним прийняття рішення засновником щодо оцінки організаторських здібностей чи фізичного стану особи, яка претендує на зайняття посади, що створює корупційні ризики. Крім цього, відсутність прозорих механізмів призначення керівником закладу дошкільної освіти інших працівників сприяє виникненню корупційних ризиків.

1.4. Відповідно до ч. 5 ст. 35 Закону батьки або особи, які їх замінюють, вносять плату за харчування дітей у державному та комунальному закладі дошкільної освіти у розмірах, визначених органами місцевого самоврядування або відповідними органами управління. Пільгові умови оплати харчування дітей у закладах дошкільної освіти для багатодітних та малозабезпечених сімей та інших категорій, які потребують соціальної підтримки, надаються за рішенням органу місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету. Водночас потребують уточнення підстави, на основі яких приймається рішення про розмір плати за харчування дітей. Також, потребує уточнення поняття «пільгові умови» та «інші категорії». Юридична невизначеність зазначених понять створює надмірну дискрецію ОМС у частині прийняття рішення про надання таких пільг, їх розміру, тривалості та власне особи, якій вони будуть надані.

1.5. Згідно з ч. 5 ст. 37 Закону визначає, що державні та комунальні заклади дошкільної освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. За рахунок автономії заклад дошкільної освіти може встановлювати свої переліки платних послуг. Проте, зазначене створює умови для зловживань, зокрема необхідності «обов'язкового» придбання батьками таких послуг.

1.6. Відповідно до ч. 6 ст. 37 Закону встановлено, що порядок діловодства і бухгалтерського обліку в закладі дошкільної освіти визначається керівником закладу відповідно до законодавства. За рішенням керівника закладу дошкільної освіти бухгалтерський облік може здійснюватися самостійно закладом освіти або через централізовану бухгалтерію. Зазначене положення створює надмірну дискрецію керівника та створює підстави для зловживань, зокрема ведення «подвійної» бухгалтерії¹³³.

Закон України «Про позашкільну освіту» (далі – Закон)

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи ОМС або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи

¹³³ Стаття «Чорна бухгалтерія» рівненського дитсадка” (<https://cutt.ly/WZO6kps>)

місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. Відповідно до ч. 8 ст. 20 Закону органи місцевого самоврядування можуть забезпечувати пільговий проїзд учнів, вихованців, слухачів до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, та передбачати на це відповідні видатки з місцевих бюджетів. Проте, не визначено підстави за яких пільговий проїзд забезпечується. Також потребують уточнення категорії вихованців яким буде забезпечено такий проїзд. Так як порядок і розміри пільгового проїзду встановлює орган місцевого самоврядування, це створює його надмірну дискрецію та може сприяти зловживанням. Аналогічна норма міститься в абз. 5 ч. 4 ст. 21 Закону щодо працівників. Так, органи місцевого самоврядування можуть забезпечувати пільговий проїзд педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, та передбачати на це відповідні видатки з місцевих бюджетів.

1.2. Згідно з ч. 1 ст. 21 Закону встановлено, що педагогічним працівником закладу позашкільної освіти повинна бути особа з високими моральними якостями, яка має вищу педагогічну або іншу фахову освіту, належний рівень професійної підготовки, здійснює педагогічну діяльність, забезпечує результативність та якість своєї роботи, фізичний та психічний стан здоров'я якої дозволяє виконувати професійні обов'язки в закладах позашкільної освіти. Педагогічним працівником закладу позашкільної освіти може бути також народний умілець з високими моральними якостями за умови забезпечення належної результативності освітнього процесу. Також, ч. 3 ст. 23 Закону визначає, що інших працівників закладу позашкільної освіти призначає на посади та звільняє з посад його керівник у порядку, передбаченому установчими документами закладу освіти відповідно до законодавства. Слід зазначити, що вимоги до педагогічного працівника зазначені у Законі є юридично невизначеними, що створює дискрецію керівника закладу позашкільної освіти під час оцінки перелічених у Законі вимог, як от «народний умілець».

1.3. Відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону визначено, що посаду керівника державного та комунального закладу позашкільної освіти може обіймати особа, яка є громадянином України, має вищу освіту та стаж педагогічної роботи не менше трьох років, а також організаторські здібності, фізичний і психічний стан якої не перешкоджає виконанню посадових обов'язків. Потребує уточнення галузь знань отриманої вищої освіти. Водночас, видається дискреційним прийняття рішення засновником щодо оцінки організаторських здібностей чи фізичного стану особи, яка претендує на зайняття посади, що створює корупційні ризики.

1.4. Абз. 5 ч. 2 ст. 26 Закону визначено, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування компенсують кошти на навчання дітей пільгових категорій та мають право встановлювати додаткові пільги з плати за навчання з урахуванням можливостей місцевих бюджетів, у тому числі для осіб з інвалідністю, які навчаються за денною формою навчання у закладах вищої, фахової передвищої та/або професійної (професійно-технічної) освіти, до закінчення цих закладів освіти, але не більше ніж до досягнення ними 23 років. Потребує уточнення поняття «додаткові пільги» та категорії осіб, які можуть її отримати.

1.5. Абз. 2 ст. 28 Закону визначено, що державні та комунальні заклади позашкільної освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого

Кабінетом Міністрів України. Зазначене створює умови для зловживань, зокрема необхідності «обов'язкового» придбання батьками таких послуг.

1.6. Відповідно до ч. 4 ст. 27 Закону встановлено, що майно державного і комунального закладу позашкільної освіти може вилучатися засновником лише за умови подальшого використання цього майна і коштів, одержаних від його реалізації, на розвиток позашкільної освіти у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Потребують уточнення підстави за яких таке майно може вилучатися.

1.7. Ч. 3 ст. 26 Закону визначає, що додатковими джерелами фінансування закладу позашкільної освіти є: кошти, одержані за надання додаткових освітніх послуг, роботи, виконані закладом позашкільної освіти на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян, доходи від реалізації власної продукції, від надання в оренду приміщень, обладнання, що не оподатковуються і спрямовуються на соціальні потреби та розвиток закладу освіти;

- гуманітарна допомога;
- дотації з місцевих бюджетів;
- добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій та окремих громадян.

Кошти, отримані за рахунок додаткових джерел фінансування, використовуються закладом позашкільної освіти на діяльність, передбачену його статутом.

Зазначене положення є юридично не визначеним та створює дискрецію за використання закладами позашкільної освіти, оскільки не конкретизовано на що саме можуть використовуватися кошти.

5.2 Корупціогенні фактори у Постановах КМУ

Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6

«Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» (далі – Постанова)

Корупціогенні фактори:

1. *Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання*

1.1. У п. 22 Постанови зазначено:

Дозволити відповідно до статті 25 ЗУ “Про Державний бюджет України на 2021 рік” як виняток із положень ч. 4 ст. 1032 Бюджетного кодексу України використовувати у 2021 році залишки¹³⁴ освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворилися станом на 1 січня 2021 р. (крім коштів, що мають цільове призначення, виділених відповідно до рішень Кабінету Міністрів України у 2019 і 2020 роках), на закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення безпечного навчального процесу у закладах загальної середньої освіти. Водночас, про закупівлю яких саме товарів, робіт і послуг, що є необхідними для забезпечення безпечного навчального процесу у закладах загальної середньої освіти, йдеться у Постанові не визначено.

1.2. Відповідно до п. 4 Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженого Постановою (далі – Порядок),

¹³⁴ Стаття про причини формування залишків освітньої субвенції “Освітня субвенція – історія і що призвело до надвеликих залишків” (<https://cutt.ly/CZPzrlh>)

визначено, що у складі субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 відсотка загального обсягу субвенції. Водночас, як в подальшому можуть бути використані кошти резерву та протягом якого періоду не визначено.

1.3. Згідно з абз. 2 п. 3 Порядку залишки коштів за субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів та установ освіти, а також визначено заходи на які можуть спрямовуватися залишки «насамперед. Серед таких заходів – 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. Проте, передача залишків коштів освітньої субвенції, які збережені на рахунках місцевих бюджетів станом на 01.01.2022, управлінням освіти на заходи тероборони у вигляді трансферу (субвенції) з місцевого бюджету державному бюджету (військовій частині), законодавством не передбачено, оскільки не передбачає окрему бюджетну програму для їх планування і виконання. Крім цього, усі перелічені заходи є юридично не визначеними, не визначено умови за яких спрямування залишків субвенції на такі заходи є необхідним тощо.

2. *Суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм.*

2.1. Відповідно до п. 6 Порядку визначено, що не допускається спрямування субвенції, серед іншого, на заходи метою яких є отримання прибутку. Разом із цим, абз. 3 п. 2 Порядку визначено, що одержувачами субвенції можуть бути приватні заклади загальної середньої освіти¹³⁵ та встановлено вимоги до таких закладів, зокрема наявність ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти тощо. Заклад освіти, як суб'єкти господарювання може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; неприбутковий заклад освіти; прибутковий заклад освіти. Заклад освіти залежно від засновника може діяти як: державний; комунальний; приватний; корпоративний. Згідно з п. 3 ст. 78 Закону України «Про освіту» державні та комунальні заклади освіти мають право надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Уряд. Оскільки комерційна діяльність має на меті отримання прибутку, здійснення навчання, зокрема в початковій школі на комерційній основі суперечить сутності поняття неприбуткова організація. Неприбутковим підприємством, установою та організацією, є підприємство що відповідає вимогам встановленим п. 133.4.1 Податкового кодексу України. Такі організації повинні використовувати свої доходи виключно для фінансування видатків на своє утримання. Таким чином, приватна школа, що надає послуги з навчання на платній основі, не може мати статус неприбуткової установи, у зв'язку із чим не може отримувати субвенцію.

¹³⁵ Стаття "Освітня субвенція для приватних шкіл: експерти назвали переваги та недоліки", Асоціація міст України, 2019 (<https://cutt.ly/IzPDtTI>)

Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88
«Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами» (далі – Постанова)

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи ОМС або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. Відповідно до абз. 3 п. 4 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, затвердженого Постановою (далі – Порядок), визначено, що за рахунок субвенції здійснюється оплата, у тому числі придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, що дають змогу опанувати навчальну програму, для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних класах (групах) закладів дошкільної, загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти. На придбання таких засобів для осіб з особливими освітніми потребами, використовується не більш як 35 відсотків загального обсягу субвенції. За наявності у закладі декількох осіб з особливими освітніми потребами з однаковими порушеннями у разі потреби можлива закупівля спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для спільного користування. При цьому, типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для осіб з особливими освітніми потребами затверджується наказом МОН. Звертаємо увагу, що встановлення такого переліку є надмірною дискрецією МОН, оскільки не передбачено законодавством. Такий перелік не може врахувати необхідних потреб у кожному окремому випадку, це визначено в індивідуальній реабілітаційній програмі кожної особи з особливими освітніми потребами компетентними спеціалістами в галузі охорони здоров'я. Крім цього не визначено, яким чином формується такий перелік, що у свою чергу створює умови для штучного обмеження конкуренції на ринку та корупційних зловживань.

1.2. Згідно з абз. 1 п. 11 Порядку визначено, що залишки субвенції на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції. Разом із цим, абз. 2 п. 11 Порядку встановлено, що залишки субвенції дозволяється спрямовувати на заходи територіальної оборони¹³⁶, 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. Проте, передача залишків коштів освітньої субвенції¹³⁷, які збережені на рахунках місцевих бюджетів станом на 01.01.2022, управлінням освіти на заходи тероборони у вигляді трансферу (субвенції) з місцевого бюджету державному

¹³⁶ Повідомлення КМУ "Майже 6 млрд грн залишків освітніх субвенцій буде можливо спрямувати на підтримку громад під час воєнного стану", 2022 (<https://cutt.ly/iZPJnOS>)

¹³⁷ Роз'яснення експертів порталу "Децентралізація", стаття "Чи можна використати залишок освітньої субвенції на заходи тероборони – роз'яснення експертів" 2022 (<https://cutt.ly/WZPKFeq>)

бюджету (військовій частині), законодавством не передбачено, оскільки не передбачає окрему бюджетну програму для їх планування і виконання. Крім цього, усі перелічені заходи є юридично не визначеними, не визначено умови за яких спрямування залишків субвенції на такі заходи є необхідним тощо.

Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 305
«Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку»

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи ОМС або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. У п. 4 Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку, затвердженого постановою КМУ від 24 березня 2021 р. № 305 (далі – Порядок), визначено категорії осіб для яких засновник (засновники) закладів освіти забезпечують безоплатне гаряче харчування в державних і комунальних закладах освіти за рахунок коштів відповідних бюджетів відповідно до встановленого в закладі освіти режиму (кратності) харчування.

Серед визначених категорій, встановлено категорію інших осіб, «визначених законодавством та/або рішенням органу місцевого самоврядування».

При цьому у яких випадках ОМС може приймати таке рішення, в якому порядку, на підставі яких документів, на який період та стосовно яких саме категорій осіб не визначено. Зазначене створює дискрецію ОМС та сприяє виникненню корупційних ризиків.

1.2. Відповідно до абз. 2 п. 8 Порядку визначено, що вартість харчування в закладах дошкільної освіти переглядається і встановлюється засновником (засновниками) таких закладів щороку відповідно до норм харчування з урахуванням режиму (кратності) харчування. При цьому, для забезпечення повноцінного раціону обсяги видатків на харчування здобувачів освіти закладів дошкільної освіти за рішенням засновника (засновників) можуть регулюватися встановленням відсотка батьківської доплати¹³⁸. Разом із цим у яких випадках може бути прийнято таке рішення та межа такого відсотку є невизначеними, що створює надмірну дискрецію засновника під час прийняття рішення.

1.3. Відповідно до абз. 3 п. 10 Порядку визначено, що для здобувачів освіти/дітей, що потребують лікувального харчування (спеціальних харчових продуктів, дієтичних добавок, призначених для хворих на фенілкетонурію та інші вроджені порушення метаболізму), створюються умови для споживання такого харчування за заявою одного з батьків або інших законних представників. Забезпечення таким харчуванням здійснюється відповідно до законодавства та не належить до обов'язків засновника (засновників), керівників зазначених закладів. При цьому, абз. 4 п. 10 Порядку встановлено, що у разі прийняття рішення засновником (засновниками) таких закладів здобувачі освіти/діти, що потребують лікувального харчування (спеціальних харчових продуктів, дієтичних добавок, призначених

¹³⁸ Видання "Телеграф", стаття "З 1 січня 2022 за харчування в дитячих садочках доведеться платити більше: деталі" (<https://cutt.ly/bZPCtFV>)

для хворих на фенілкетонурию та інші вроджені порушення метаболізму), можуть забезпечуватися таким харчуванням. Таким чином, зазначені вище категорії осіб можуть забезпечуватися необхідним харчуванням за умови прийняття такого рішення засновником. Проте, за яких умов засновник приймає таке рішення не визначено, що створює умови для виникнення корупційних ризиків.

Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2021 № 86 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 р. № 305»

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. У п. 8 Положення про заклад дошкільної освіти, що затверджене постановою КМУ від 12 березня 2003 р. № 305 (далі – Положення), зазначено: “Зарахування дітей до державного (комунального) закладу дошкільної освіти здійснюється керівником такого закладу протягом календарного року на вільні місця у порядку черговості надходження заяв про зарахування”. Заява про зарахування подається особисто одним із батьків або іншим законним представником дитини. Прийом заяв про зарахування дітей до державного (комунального) закладу дошкільної освіти може організовуватися з використанням системи електронної реєстрації¹³⁹, запровадженої згідно з рішенням відповідного засновника державного (комунального) закладу дошкільної освіти. Зарахування дитини здійснюється згідно з відповідним наказом керівника закладу дошкільної освіти». Таким чином у керівника закладу дошкільної освіти лишається право на зарахування дитини, оскільки рішення відповідного засновника державного (комунального) закладу дошкільної освіти щодо організації прийому заяв про зарахування дітей з використанням системи електронної реєстрації може бути й не прийнято, у зв'язку із чим виникають підстави для корупційних ризиків.

1.2. Відповідно до абз. 3 п. 51 Положення державні та комунальні заклади дошкільної освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги¹⁴⁰, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновник (засновники) відповідних закладів дошкільної освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого КМУ. За рахунок автономії заклад дошкільної освіти може встановлювати свої переліки платних послуг. Проте, зазначене створює умови для зловживань, зокрема необхідності «обов'язкового» придбання батьками таких послуг.

2. Суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм

2.1. Згідно з абз. 4 п. 15 Положення групи формуються в межах граничної чисельності вихованців, що встановлена відповідно до визначених законодавством нормативів наповнюваності груп дітьми у закладі дошкільної освіти, санітарно-гігієнічних норм і правил утримання дітей у закладах дошкільної освіти. Водночас, абз. 5 п. 15 встановлено, що засновник (засновники) закладу дошкільної освіти може (можуть)

¹³⁹ Інформаційний портал “Антикор”, стаття “Електронна черга в дитсадки Києва: Прозора корупція, або Що відбувається” (<https://cutt.ly/ZZPNu60>)

¹⁴⁰ Стаття, портал освітян “Педрода”, “Додаткові освітні послуги: що потрібно врахувати” (<https://cutt.ly/4ZPBLRd>)

встановлювати граничну чисельність вихованців у групі меншу, ніж визначено нормативами наповнюваності груп дітьми у закладі дошкільної освіти. При цьому умови за яких може бути прийнято таке рішення не визначено, що створює суперечність між різними положеннями одного й того ж акта у вирішенні одного й того ж питання та створює корупційні ризики¹⁴¹.

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222
«Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування»

Корупціогенні фактори:

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

1.1. Відповідно до абз. 1 п. 2 Порядку благодійні внески можуть надаватися благодійниками набувачам у грошовій формі для потреб їх фінансування за напрямками видатків, визначеними благодійником, а також як товари, роботи, послуги. Якщо благодійником конкретні цілі використання коштів не визначено, шляхи спрямування благодійного внеску визначаються керівником установи, закладу – набувачів відповідно до першочергових потреб, пов'язаних виключно з основною діяльністю установи, закладу.

У абз. 2 п. 2 Порядку встановлено, що частина коштів, отриманих як благодійні (добровільні) внески і пожертви від юридичних та фізичних осіб, може спрямовуватися на виплату заробітної плати працівників установ і закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання відповідно до кошторисів зазначених установ і закладів з дотриманням вимог Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» у разі, коли такий напрям видатків визначений благодійником.

Слід зазначити, що ч. 1 ст. 54 ЗУ «Про запобігання корупції» заборонено державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згодою на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Однією з правомірних форм безоплатного отримання цінностей та благ державними органами та ОМС є благодійництво, що врегульовано ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Цивільним і Податковим кодексами України.

Благодійну допомогу можуть отримувати бенефіціари – набувачі благодійної допомоги (фізичні особи, неприбуткові організації або територіальні громади). Також бенефіціарами благодійних організацій можуть бути також будь-які юридичні особи, що одержують допомогу для досягнення цілей, визначених цим Законом (п. 1 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації»).

¹⁴¹ Стаття Трансперенсі Інтернешнл Україна, «Як влаштувати дитину в садок без проблем та корупції – інструкція» (<https://cutt.ly/AZPVZU7>)

Відповідно до п.п. 14.1.121 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України неприбутковими підприємствами, установами та організаціями є ті, які не є платниками податку на прибуток підприємств та внесені до Реєстру неприбуткових організацій, згідно з Порядком ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру, затвердженого постановою КМУ від 13.07.2016 № 440. Благодійна допомога, форми якої будуть характеризуватися такими правовими ознаками, як безкорисливість, добровільність, цільова спрямованість, в межах напрямів і порядку, що встановлені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Бюджетним кодексом України, є винятком, на який не розповсюджується заборона, передбачена ст. 54 Закону.

Разом із цим, благодійна допомога не може бути отримана для забезпечення діяльності (оплату праці; грошове забезпечення військовослужбовців; оплату послуг, зокрема: транспортних, оренди приміщень, оплату судових витрат тощо; здійснення поточних та капітальних ремонтів) самого державного органу, органу місцевого самоврядування, які формують та/або реалізують політику в сферах, які визначені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» як сфери благодійної діяльності. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 28.10.2009 № 28-рп/2009 аналіз понять «благодійництво», «благодійна діяльність» та змісту основних напрямів благодійництва, благодійної діяльності свідчить, що цілі такої діяльності є відмінними від засад регулювання оплати праці і жодним чином не стосуються виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ і закладів, що є обов'язком держави.

У ЗУ «Про благодійність та благодійні організації» не передбачено можливості використання благодійних внесків і пожертв на виплату заробітної плати працівникам бюджетної установи. Крім цього, зазначене може сприяти зловживанням зі сторони керівника під час визначення ним першочергових потреб закладу чи установи.



**ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ:
5 КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ
ДЛЯ РОЗРОБКИ
АНТИКОРУПЦІЙНИХ
ПРОГРАМ**

6. ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ: 5 КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ДЛЯ РОЗРОБКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

6.1 Пояснення керівних принципів

Для розробки антикорупційних програм на основі проаналізованих ризиків у освіті, сформовано 5 керівних принципів. При розробці конкретних дій організацією чи закладом, рекомендуємо системно перевірити змодельовані рішення у відповідності до комбінації запропонованих принципів. Ці принципи впливають із систематизації та узагальнення рекомендацій опитаних експертів, існуючих запобіжників корупції та позитивних практик протидії корупції, які було виявлено під час аналізу кожного корупційного ризику відповідно до Методології управління корупційними ризиками (Рис. 1). У визначенні кожного принципу підкреслено законодавчі вимоги, на яких побудовано даний принцип, означено його мету та надано узагальнені кроки, як його впровадження можна забезпечити у програмі.

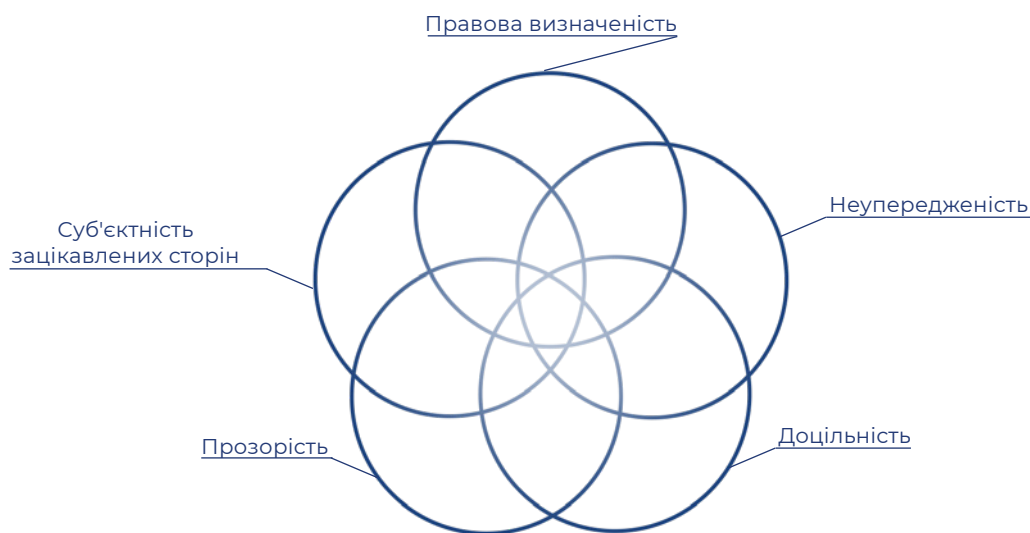


Рис. 1. Керівні принципи для розробки рекомендацій на основі аналізу корупційних ризиків в освіті

1. Правова визначеність. Цей ключовий принцип верховенства права означає, що правові норми та процедури, які регулюють відносини в сфері освіти, мають бути зрозумілими, чіткими та однозначними, щоб уникнути проявів державного свавілля щодо індивіда та забезпечити надійність його правового становища.¹⁴² Норми мають включати закріплені процедури відповідальності за неправомірну поведінку. Однак, чіткість норми права ще не забезпечує її виконання. Чіткість є передумовою для можливості оскарження неправомірної поведінки. Тому невід'ємною складовою для реалізації принципу є передачення підстав та процедур оскарження неправомірних дій і можливості досудового врегулювання спорів.

Для прикладу, принцип правової визначеності дотримано у ст 188-54 та 188-55 Адміністративного Кодексу України щодо порушення вимог законодавства у сфері забезпечення якості освіти та щодо невиконання законних вимог освітнього омбудсмена.

Як приклад механізму оскарження, порушення Положення про конкурс при проведенні конкурсу на посаду директора засновником ЗО стали підставою для оскарження звільнення директора ЗО та поновлення на посаді за рішенням суду.¹⁴³

¹⁴² Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти / А. М. Приймак // Наук. записки нац. ун-ту «Києво-Могилянська академія». – К., 2010. – Т. 103: Юридичні науки. – С. 53–55.

¹⁴³ Рішення Березанського районного суду (<https://cutt.ly/wZPFNpG>)

2. Суб'єктність зацікавлених сторін. Цей принцип означає визнання і створення можливостей для реалізації права зацікавлених сторін брати участь в управлінні освітнім процесом чи закладом освіти. Зокрема, п. 2 ст. 24 ЗУ про освіту визначає, що управління закладом освіти, окрім засновників та керівників закладу освіти, здійснюють також колегіальний орган управління закладу освіти, колегіальний орган громадського самоврядування та інші органи, передбачені спеціальними законами та/або установчими документами закладу освіти.

Мета суб'єктності – збалансувати дискрецію органів управління освітою та адміністрації закладу освіти. Більше того, реалізації цього принципу може не лише підсилити протидію корупції, а й підвищити рівень довіри у сфері освіти, і, таким чином, створити засади для партнерств для вирішенні комплексних проблем за кризових умов.

Реалізація такого принципу можлива, якщо зацікавлені сторони будуть на практиці незалежними у формуванні своїх пріоритетів як одна від одної, так і від засновників та адміністрації закладів освіти. Підсилити суб'єктність зацікавлених сторін, які зазвичай мають менше впливу (батьки, педагоги), може їх об'єднання в мережі, асоціації, незалежні профспілки, які даватимуть змогу діяти колективно і створювати баланс до більш ресурсних учасників управління освітою (наприклад, МОН, ОМС). Ключовою є також просвітницька діяльність щодо можливостей та підсилення здібностей зацікавлених сторін, необхідних для партнерських відносин залучених сторін.

Наприклад, відкрите врядування в освіті вважається одним з непрямих, але дієвих антикорупційних заходів.¹⁴⁴ Для прикладу, в Україні через свою активну діяльність громадська організація Батьки SOS представляє інтереси батьків не лише на рівні шкіл, але й у робочих групах з розробки законодавства, яке стосується освіти.

3. Прозорість та доступність. Прозорість означає наявність інформації про освітній процес та, зокрема, фінансову звітність (ст. 30 ЗУ про освіту). Прозорість передбачає, що **інформація відповідає специфічним потребам зацікавлених сторін** та є точною, повною, актуалізованою;¹⁴⁵ подається, у тому числі, в форматі відкритих даних (ст. 101 ЗУ про Доступ до публічної інформації). **Доступність**, окрім прозорості, також означає, що інформація подається у зрозумілому та доступному для користувачів форматі.

Наприклад, відкрите бюджетування впроваджується у різних формах у багатьох країнах світу для протидії корупції в освіті.¹⁴⁶ В Україні, електронна платформа відкритого бюджету шкіл OpenSchool.ua передбачає не лише можливості фінансового звітування у доступному форматі, що відповідає вимогам відкритих даних, але й створює можливості комунікації та координації щодо потреб закладу освіти між батьками, директорами та засновниками.¹⁴⁷

4. Неупередженість. Цей принцип означає, що для запобігання корупції мають бути створені умови для розумного врахування інтересів зацікавлених сторін, щоб уникнути суб'єктивності. Цей принцип особливо цінний у ситуаціях, коли керівник або засновник закладу освіти має законне право приймати одноосібне рішення (наприклад, затвердження положення про конкурс на посаду керівників закладів освіти). Проактивна комунікація неупередженості важлива для побудови довіри, оскільки дискреція тісно

¹⁴⁴ IIEP Policy Brief – Open Government in Education N°1 / 2021: IIP-UNESCO/ACREC “Відкрите урядування в освіті Концептуальні засади” (<https://cutt.ly/JZPFHb9>)

¹⁴⁵ Joan Bremers and Wouter Deleu, “Towards Faster Implementation and Uptake of Open Government. Final Report” (Brussels: European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 2016), 11, (<https://cutt.ly/KZO012F>)

¹⁴⁶ IIEP Policy Brief – Open Government in Education N°1 / 2021: IIP-UNESCO/ACREC “Відкрите урядування в освіті Концептуальні засади” (<https://cutt.ly/JZPFHb9>)

¹⁴⁷ Huss Oksana, and Aleksandra Keudel. Open Budget: Learning from the Open School Platform in Donetsk Oblast, Ukraine. Case Study for the IIEP-UNESCO Research Project ‘Open Government in Education: Learning from Experience’. Bologna, Italy: Bononia University Press, 2021. Ст. 18-24 (<https://cutt.ly/6ZO2pKo>)

пов'язана з можливістю корупційного діяння. Таким чином, неупередженість та її проактивна комунікація, можуть бути альтернативною формою протидії корупції на противагу контролю та зниженню дискреції.

Практики самооцінки школи є хорошим прикладом впровадження принципу неупередженості щодо зацікавлених сторін, оскільки вона передбачає залучення учнів, батьків та вчителів до оцінки школи на рівних умовах партнерства. Реагування та такий зворотній зв'язок можна вважати прикладом проактивної комунікації задля підвищення довіри. Інший приклад – це громадська акредитація закладу освіти, яка передбачена ст. 49 ЗУ “Про освіту”. Громадська акредитація надає можливість закладу освіти пройти оцінку фаховими громадськими організаціями з питань освіти з метою визнання якості освітньої діяльності та формування позитивного іміджу закладу освіти.

5. Доцільність. Оскільки будь-які дії із запобігання корупції можуть мати непередбачувані негативні наслідки та/або вимагати значних ресурсів, у розробці антикорупційної програми варто перевірити за наступними критеріями для оцінки наслідків:

- яким чином впливають дії на реалізацію прав та потреб дитини (див. ст. 3, пар. 1 Конвенції з прав дитини ООН) коротко- та довгостроково?;
- чи виправдані витрати на антикорупційні дії з огляду на потенційні вигоди від їх впровадження?

Наприклад, часто, протидія корупції реалізується впровадженням додаткової ланки нагляду та контролю. Такі дії переважно пов'язані із додатковими часовими та людськими ресурсами, підвищенням бюрократизованості, а також із підсиленням культури ієрархії та вертикальної підзвітності. Це, у свою чергу, може сповільнити процеси прийняття рішень та забезпечення швидкої реакції, особливо у кризових ситуаціях, які потребують швидкого реагування. Більше того, культура надмірного контролю у закладі освіти може негативно впливати на особистий розвиток дітей. У такому випадку варто змодельювати альтернативні дії та їх систематично порівняти на предмет доцільності. Іноді комбінація підходів нагляду та залучення у формі громадського аудиту¹⁴⁸ може бути альтернативним рішенням, яке впливає із зваження доцільності контролю та наявних ресурсів. У той же час, залучення громадськості до освітнього процесу не завжди в однаковій мірі є доцільним. За цим самим принципом, варто аналізувати і інші антикорупційні дії.

6.2 Як використовувати керівні принципи для розробки антикорупційної програми?

Запропоновані принципи для антикорупційних дій мають потрібну мету. По-перше, вони спрямовані надати напрямки, на які варто спрямувати дії при розробці антикорупційної програми організаціями, закладами, органами місцевого самоврядування, дотичними до освіти. По-друге, системне моделювання дій на перетині принципів може бути джерелом для інновацій. По-третє, запропоновані принципи дають орієнтир для розробки власних антикорупційних дій у відповідності специфічному контексту.

ВАЖЛИВО! Створення антикорупційної програми слідує системному аналізу корупційних ризиків та впливає із виокремлення чинників на основі затвердженої Методології управління корупційними ризиками¹⁴⁹. Іншими словами, аналітичне застосування моделі принципів відбувається, коли розуміння про проблему – корупційні ризики та їх чинники – вже чітко сформоване.

¹⁴⁸ IIP-UNESCO/ACREC. 2021. “Громадський аудит Приклади реалізації відкритого урядування в освіті” (<https://cutt.ly/uZO2ykU>)

¹⁴⁹ Методологія (<https://cutt.ly/EZlhhQ>)

Методологічно, моделювання антикорупційних дій варто робити у робочій групі, учасники якої були залучені і до аналізу корупційних ризиків та їх джерел. У аналітичному процесі варто рухатися послідовно та опрацьовувати окремі джерела корупційних ризиків. Рекомендуємо до кожного джерела розробити ряд запитань спрямованих на те, як забезпечити дотримання запропонованих принципів у діях на мінімізацію кожного з корупційних ризиків. Розроблені питання структурують наступний крок щодо розробки конкретних дій, таким чином забезпечивши аналітичну послідовність, інтегрованість дій та їх перевірку на можливі негативні наслідки. Важливо ставити відкриті запитання “яким чином...” або “як...” для того, щоб мати креативний простір для напрацювання ідей, які відповідатимуть конкретному контексту, формування закритих запитань, таких як “чи...” містять чіткі переконання і не дають простору для інновацій.

До прикладу, застосуємо рамку для розробки дій задля мінімізації корупційних ризиків у призначенні керівника закладу освіти. У даному випадку, ми визначили корупційний ризик наступним чином:

Назва ризику: Створення штучних перешкод для переможця конкурсу на посаду керівника закладу освіти (див. ст 50)

Джерела ризику:

1. Відсутність відповідальності за порушення вимоги щодо оприлюднення рішення про переможця конкурсу.
2. Відсутність громадського контролю за процедурою призначення керівників.

Для розробки кроків щодо запобігання даному ризику засновником, у відповідності до ситуації (різні етапи процесу призначення керівника) та контексту (наприклад, наявність конкуренції на місця), можна розробити наступні питання “на перетині” зазначених принципів (Рис. 2). Відповіді на ці запитання мають слугувати основою для розробки конкретних антикорупційних дій, які, у своїй комплексності, відображатимуть сукупність запропонованих принципів.



Рис. 2 Застосування керівних принципів

Приклад аналітичного процесу із застосуванням моделі щодо джерела ризику 1:
“Відсутність відповідальності за порушення вимоги щодо оприлюднення рішення про переможця конкурсу”.

Крок 1: Якщо почати аналіз із принципу правової визначеності, логічним є запитання “Яким чином створити юридичні умови за яких здійснюється покарання за неправомірні дії?” Тоді на етапі моделювання дій варто перевірити необхідні зміни до положень про конкурс та призначення керівника, щоб чітко було зрозуміло, яка дія є неправомірною, і яка процедура передбачена як покарання.

Крок 2: Комбінуємо принцип правової визначеності із принципом суб’єктності зацікавлених сторін через запитання для моделювання наступних дій: “Яким чином забезпечити процедури для оскарження рішень щодо призначення керівника у правоохоронних органах?”

Крок 3: До комбінації додаємо третій принцип прозорості та доступності: “Як підвищити обізнаність зацікавлених сторін про процедури та можливості оскарження?” У даному випадку ми визначаємо потребу у діях просвітницького характеру, у той час, як їх конкретна форма буде варіювати в залежності від контексту.

Крок 4: До комбінації додаємо четвертий принцип доцільності: “Яким чином зробити оскарження швидким та економним.” У даному випадку, дії можуть бути спрямовані на забезпечення досудових механізмів оскарження, оскільки вирішення спорів через суд у більшості випадків потребує високих часових та матеріальних затрат.

Крок 5: До комбінації додаємо п’ятий принцип неупередженості “Кого варто залучати і на якому етапі контролю за призначенням керівників для забезпечення неупередженості?” З огляду на те, що зацікавлені сторони мають різні інтереси, або навіть можуть бути недоброчесними (напр. “кишенькові” ГО), варто подумати про збалансовану комбінацію залучених сторін з огляду на їх інтереси, а також про запобіжники для впливу недоброчесних гравців.



**Центральний офіс
(Дім Децентралізації)**

Київ, вул. Велика Житомирська, 20,
4-й поверх
+38 (067) 345-43-53
pr.u-lead@giz.de



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

**Національне агентство з питань
запобігання корупції**

Київ, бульвар Дружби Народів, 28
+38 (044) 200-06-94
info@nazk.gov.ua
<https://nazk.gov.ua/uk>