

Аналітичний звіт

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДОШКІЛЬНІЙ ТА ЗАГАЛЬНІЙ СЕРЕДНІЙ ОСВІТІ

РЕЗЮМЕ

Аналітичний звіт був підготовлений Департаментом запобігання та виявлення корупції Національного агентства з питань запобігання корупції

Вересень 2022



Авторки резюме: Олександра Койдель, Анастасія Романюк

Над основним аналітичним звітом працювали:

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

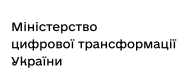
Рецензенти: Сергій Деркач, Світлана Луцюк

Стратегічне консультування: Оксана Гус

Команда авторів вдячна експертам за те, що поділилися своїм досвідом та знаннями під час підготовки аналітичного звіту, зокрема: Володимир Бахрушину (член Національної команди експертів з реформування вищої освіти), Сергію Бондаренку (аналітик з бюджетних питань в освіті ГО "Громадянська свідомість"), Сергію Горбачову (освітній омбудсмен), Ірині Іллюк (Городоцька сільська рада), Ірині Когут (аналітикиня освітньої політики), Лілії Китовській (Городоцька сільська рада), Олені Парфьоновій (співзасновниця ГО "Батьки SOS"), Інні Совсун (народна депутатка), Сергію Рибалко (радник із питань децентралізації та місцевого самоврядування Регіонального офісу "U-LEAD з Європою" у Полтавській області), Андрію Сташківу (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), Віталію Фурманюку (керівник ГО "Основа Свідомості"). Ми також щиро вдячні керівникам закладів освіти, представникам органів управління освітою ОМС і батькам, які стали учасниками фокус-груп та глибинних 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.



ВСТУП

Дошкільна та загальна середня освіта є однією із сфер, в яких громадяни вказують на поширений досвід корупції. Разом з тим саме у садочку та школі формуються ціннісні орієнтири особистості. Корупція і пов'язані з нею управлінські практики й 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. Освіта є також стратегічним пріоритетом у процесі відбудови України, що визнано і державою¹, і громадянським суспільством².

В резюме представлено основні висновки звіту **“Стратегічний аналіз корупційних ризиків у дошкільній та загальній середній освіті”**. В основному звіті представлено 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).

Політика управління закладами освіти в Україні базується на провідній ролі державної влади з високим рівнем автономії на місцевому рівні. Міністерство освіти та науки України (МОН) формує державну політику у сфері дошкільної та загальної середньої освіти за допомогою таких інструментів: освітня субвенція на зарплати вчителів, інші цільові субвенції, погодження стандартизованих шкільних програм, стандартів матеріально-технічної бази освітніх закладів. Ключову роль в імplementації державної політики в сфері освіти та забезпечення її якості на місцях відіграють органи місцевого самоврядування (стаття 66 Закону України “Про освіту”). Керівники освітніх закладів, натомість, відповідають як за управління персоналом та шкільним майном, так і за навчальні здобутки своїх учнів. Також передбачаються форми колегіального прийняття рішень вчителями та шкільними асоціація батьків щодо навчальних програм та шкільних стратегій (абзац 2 статті 24 Закону України “Про освіту”).

Повномасштабне вторгнення Росії на територію України 24 лютого 2022 року створило значні фінансові виклики в сфері управління освітніми закладами. Цільові субвенції було скасовано, основна освітня субвенція на зарплатні вчителів була зменшена на 10%, створивши дефіцит у деяких місцевостях.³ Шкільна інфраструктура зазнала суттєвих руйнувань,⁴ в той час як багато шкіл не можуть собі дозволити обладнання бомбосховищ та змушені починати навчальний рік онлайн. Ці складні виклики також створюють простір для корупційних ризиків у сфері виплат зарплат вчителям та ремонтно-будівельних робіт.

Наслідками реалізації корупційних ризиків в освіті є порушення фундаментальних прав дитини, зокрема найкращих інтересів, 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:

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/4ZO5pqab>).

³ Постанова КМУ від 01.04.2022 № 401 (<https://cutt.ly/8ZR2oT4>). У перерахунку до кінця року скорочення сягає 17%.

⁴ Saveschools: 1167 закладів пошкоджено, 221 заклад зруйновано (<https://saveschools.in.ua/>).

- **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 у 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 та органом місцевого самоврядування (далі – ОМС), батьками, учнями і педагогами, педагогами та адміністрацією тощо.

Аналіз корупційних ризиків здійснено з урахуванням стандартів ISO (31000, 31010, 37001) та відповідно до Методології управління корупційними ризиками, затвердженої наказом Національного агентства від 28.12.2021 № 830/21, у період з 1 вересня 2021 року до 1 серпня 2022 року. Для збору даних проводився моніторинг вторинних джерел (реєстр судових рішень, попередні публікації громадських організацій щодо корупції в освіті, ЗМІ), 12 інтерв'ю та 3 фокус-групових 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.

1. ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ТА ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Питання **фінансування** напряду 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 загальної середньої освіти для учнів забезпечується фінансуванням з державного бюджету освітніх субвенцій та подібних платежів, в той час коштами місцевих бюджетів забезпечують фізичну інфраструктуру, зарплатні невикладацького персоналу та шкільне харчування. Понад з тим, школи мають права залучати благодійну та грантову допомогу для фінансування освітніх потреб. Освітні заклади зобов'язані публікувати фінансову звітність на своїх вебсайтах, в той час як форма цієї звітності законодавчо не врегульована.

Було виявлено **корупційні ризики** у сфері управління освітньою субвенцією від МОН та позабюджетним фінансуванням (Таблиця 1). Реалізація цих корупційних ризиків спричиняє недостатнє фінансування шкіл в місцевій мережі освітніх закладів або нерівномірний розподіл фінансування між ними, зниження якості освіти та погіршення умов праці для вчителів. Реалізація корупційних ризиків в управлінні позабюджетними коштами зазвичай супроводжується цькуванням дітей та їхніх батьків.

Таблиця 1. Корупційні ризики в сфері фінансування освітніх закладів

Сфера	Корупційні ризики
Управління освітньою субвенцією від МОН	<ul style="list-style-type: none">♦ штучне збільшення кількості учнів,♦ упереджений розподіл бюджетних коштів між закладами освіти,♦ зловживання при розподілі коштів для виконання ремонтних робіт,♦ умисне формування залишків освітньої субвенції
Управління позабюджетними коштами (благодійні внески та гранти)	<ul style="list-style-type: none">♦ благодійні внески в обмін на зарахування до школи/садочка,♦ регулярний добровільно-примусовий збір благодійних коштів,♦ подвійне фінансування одних і тих самих потреб,♦ розтрата чи привласнення благодійних внесків

Виділено **дві загальних причини**, які перешкоджають громадському контролю та сприяють корупції в управлінні освітньою субвенцією:

- Відсутність даних щодо учнів: відсутність верифікованих реєстрів дітей шкільного віку на певній території, включно з внутрішньо-переміщеними особами, уможливорює маніпулювання даними та призводить неточностей при розподілі фінансування. У випадках, коли необхідні дані збираються, відсутність їх реєстрів або чітких критеріїв для їх збору та систематизації не дозволяє іншим стейкхолдерам ними користуватися.
- Відсутність/нечіткість принципів розподілу фінансів у поєднанні з дискреційними

повноваженнями відповідальних осіб за умов, коли правила розподілу державної субвенції від органів місцевої влади до органів місцевого самоврядування недостатньо сформовані чи не прокомуніковані іншим стейкхолдерам.

Управління позабюджетними коштами вразливе до корупції через недостатню прозорість благодійних фондів та/або можливість змови між їхнім керівництвом та керівництвом освітніх закладів.

Під час нашого аналізу ми зібрали позитивні практики у запобіганні цим корупційним ризикам, наприклад:

- положення та інші нормативні документи місцевих адміністрацій, що роз'яснюють загальне законодавство та регулюють існуючі прогалини у нормативно-правовому регулюванні,
- різноманітні ініціативи, як з боку державних органів, так і громадських організацій для забезпечення доступу громадськості до фінансових даних: [інтерактивний дашборд](#) та платформа [Open Budget](#) від Міністерства Фінансів, добровільне звітування про використання благодійних коштів на шкільних вебсайтах, [платформа відкритих даних](#) Львівської міської ради, [інтерактивна платформа](#) шкільних бюджетів та ініціатива [Open School](#) (обидві ініціативи від громадських організацій).

2. 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 вони могли перевести свій заклад з режиму функціонування у режим розвитку і підвищувати таким чином якість освіти. Відповідно до ЗУ “Про освіту” керівник закладу загальної середньої освіти обирається на посаду за результатами конкурсу та не більше ніж два терміни. Проведення конкурсу належить до повноважень засновника закладу загальної середньої освіти або уповноваженого ним органу (посадової особи).

Було виявлено корупційні ризики на 5 етапах процедури конкурсу на посаду керівника освітнього закладу (Таблиця 2). Реалізація цих ризиків призводить до перемоги в конкурсі недостатньо компетентних чи недоброчесних кандидатів, надає можливість потенційного впливу на переможця конкурсу представниками місцевої влади чи третіх осіб та порушення принципів змагальності, рівності та прозорості конкурсної процедури.

Таблиця 2. Корупційні ризики, пов'язані із конкурсом на посаду керівника освітнього закладу

Етапи конкурсу	Корупційні ризики
Непроведення конкурсу	<ul style="list-style-type: none">♦ можливість призначення директора за принципом фаворитизму
Підготовчий етап	<ul style="list-style-type: none">♦ можливість безпосереднього впливу засновника на формування персонального складу комісії у власних інтересах♦ створення умов для зниження конкуренції через приватний інтерес
Оголошення конкурсу	<ul style="list-style-type: none">♦ обмеження доступу інформації про конкурс шляхом неоприлюднення чи неналежного її оприлюднення
Оцінювання знань	<ul style="list-style-type: none">♦ вплив засновника на оцінювання кандидата через членів комісії♦ штучне завищення/ заниження балів за результатами тестування стосовно конкретного кандидата,♦ зловживання при проведенні та оцінюванні на етапі вирішення письмових ситуаційних завдань
Визначення переможця	<ul style="list-style-type: none">♦ створення штучних перешкод для переможця конкурсу♦ створення умов для безпідставного продовження чи припинення строку дії контракту з директором

Джерела корупційних ризиків. У більшості випадків ці ризики можливі через неврегульованість деяких частин процесу конкурсного відбору, таких як відсутність

системи оцінки письмових завдань, невизначеність відповідальності учасників процесу на різних етапах конкурсного відбору, дискреційні повноваження засновників освітніх закладів та відсутність обов'язкової вимоги використання технічних засобів у процесі оцінювання кандидатів. Понад з тим, для кандидатів на посаду керівників освітніх закладів не передбачено можливості досудового оскарження результатів конкурсу. Суттєвим недоліком конкурсної процедури є відсутність нормативно-правового забезпечення можливості спостереження за конкурсним процесом іншими стейкхолдерами, наприклад, батьками та їх асоціаціями.

Ми виокремили деякі законодавчі **запобіжники**, спрямовані на забезпечення прозорості конкурсного відбору та визначення обов'язків органів місцевого самоврядування як організаторів конкурсу, такі як: обов'язок публікувати відеозапис конкурсу, публікувати всі нормативно-правові акти, розроблені для проведення конкурсу та іншу релевантну інформацію щодо процедури його проведення. Також спостерігаються позитивні практики для запобігання цим ризикам, наприклад типові процедури проведення конкурсу, розроблені Львівською ОВА, які забезпечують паритетне формування конкурсної комісії, що має складатися з представників засновника, вчителів та представників громадськості; визначені колективним договором на рівні школи професійні вимоги до директорів шкіл для оцінки їхньої професійної діяльності.

3. АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Адміністрування закладів освіти напряму впливає на безпечність та доступність освітнього середовища та якість освіти, адже адміністративні рішення визначають фізичний та соціальний простір учнів. У рамках цього аналізу ми фокусуємося на таких напрямках адміністративного процесу, як шкільне харчування, управління майном та управління персоналом. Хоча ці напрями не є вичерпним переліком адміністративних функцій у закладах освіти, корупційні ризики та проблемні аспекти саме в цих напрямках найчастіше згадувалися під час інтерв'ю та ФГД. (Див. Таблицю 3). Реалізація цих ризиків негативно впливає на якість харчування та матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу, ставить під загрозу безпеку учнів та вчителів та спричиняє не-матеріальні втрати для освітніх закладів, такі як зниження довіри до них та зниження мотивації вчителів. Керівники освітніх закладів відповідальні за адміністративні процеси в цих закладах. Є певні відмінності у фінансовому управлінні та веденні бухгалтерії, адже деякі освітні заклади (відповідно, і їхні керівники) мають автономію прийняття фінансових рішень (наприклад, мають власних бухгалтерів, автономне планування та реалізацію бюджету), в той час як бухгалтерія інших шкіл ведеться бухгалтерами місцевих департаментів/відділів освіти.

Таблиця 3. Корупційні ризики в сфері адміністрування закладів освіти

Сфера управління	Корупційні ризики
Харчування	<ul style="list-style-type: none">♦ зменшення обсягів та/або зміна якості продуктів харчування,♦ надання переваги конкретному постачальнику продуктів харчування,♦ завищення цін на харчування,♦ завищення показників кількості дітей, які харчуються безкоштовно,♦ вимагання коштів за безоплатне харчування,
Управління майном та земельними ділянками	<ul style="list-style-type: none">♦ зловживання при здачі в оренду майна школи,♦ передача земельних ділянок школи під незаконні забудови,♦ використання шкільних автобусів на комерційній основі (нецільове використання).
Управління персоналом	<ul style="list-style-type: none">♦ зловживання при виплаті зарплати вчителям,♦ зловживання при наданні відпусток вчителям під час воєнного стан,♦ політична агітація та виборчий процес у школі.

Більшість цих ризиків зумовлені дискреційними повноваженнями керівників освітніх закладів, неврегульованістю пов'язаних процесів (наприклад, неврегульовані стандарти укладання контрактів, недостатнє регулювання процедури надання відпусток вчителям і т.д.) та відсутність державного контролю за дотичними адміністративними процесами. Таким чином, слабкий зовнішній контроль виникає

через відсутність легальних механізмів контролю чи незнання інших стейкхолдерів про їхні права участі в цих процесах.

Серед **позитивних практик** для підвищення обізнаності щодо громадського контролю у сфері адміністрування освітніх закладів – навчальні семінари від Держпродспоживслужби та Transparency International, кампанія “Знаймо” і т.п. Митакж спостерігали приклади залучення інших стейкхолдерів, наприклад, рада з контролю харчування при одній зі шкіл Козятинської громади, залучення батьків до контролю за якістю шкільного харчування, тощо. В контексті управління персоналом можемо виокремити визначення нерегульованих частин законодавства у колективному договорі на рівні школи та активність профспілок.

4. ОСВІТНІЙ ПРОЦЕС

У рамках цього дослідження проаналізовано корупційні ризики в двох аспектах освітнього процесу: зарахування учнів до закладів освіти та забезпечення змісту навчання і оцінювання його результатів. (Див. Таблицю 4). Поряд із харчуванням це ті напрями, з якими найбільше стикаються учні та їхні батьки і які, відповідно, формують досвід корупції в освіті. Реалізація цих корупційних ризиків в освітньому процесі спричиняє дискримінацію на матеріальній основі, упереджене зарахування дітей до закладів освіти та порушення права на освіту.

Таблиця 4. Корупційні ризики в освітньому процесі

Сфери освітнього процесу	Корупційні ризики
Зарахування до закладів освіти	<ul style="list-style-type: none">♦ можливість сприяти у зарахуванні до шкіл з високим рейтингом учнів, які не проживають на території обслуговування цієї школи♦ зловживання під час зарахування до садочка♦ фіктивне працевлаштування батьків у школі чи садочку
Забезпечення змісту навчання і оцінювання його результатів	<ul style="list-style-type: none">♦ “вибір без вибору” освітньої програми♦ зловживання при забезпеченні підручниками закладів середньої освіти♦ продаж позитивних оцінок♦ репетиторство як умова отримання більш високих оцінок

Зазвичай **джерелами цих ризиків** є дискреційні повноваження в закладах освіти, обмежена практика використання технічного супроводу відповідних процедур (наприклад, відсутність електронних черг на зарахування до шкіл, тощо) та нерегульованість частин цього процесу (наприклад, відсутність законодавчої вимоги до забезпечення вибору альтернативних варіантів освітніх програм, відсутність процедури верифікації документів щодо прав на пільги, тощо).

Під час цього аналізу ми спостерігали приклади **позитивних практик**, що сприяють зниженню цих ризиків. Серед них – ініціатива Дрогобицької міської ради щодо публічного зарахування до закладів освіти на основі технології Blockchain, проект МОН щодо впровадження безкоштовних електронних щоденників тощо. Поряд з тим, відповідно до закону, у разі порушень чи зловживань в освітньому процесі батьки та інші стейкхолдери можуть звертатися до освітнього омбудсмена.

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ: 5 КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ДЛЯ РОЗРОБКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

На основі аналізу корупційних ризиків та Методології управління корупційними ризиками, було сформовано 5 керівних принципів для розробки антикорупційних програм організаціями, інституціями, та представниками місцевої влади, пов'язаними зі сферою освіти:

- **правова визначеність.** Цей ключовий принцип верховенства права означає, що правові норми та процедури, які регулюють відносини у сфері освіти, мають бути зрозумілими, чіткими та однозначними, та включати закріплені процедури відповідальності за неправомірну поведінку,
- **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. 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,
- **прозорість та підзвітність.** Цей принцип означає наявність інформації про освітній процес та, зокрема, фінансову звітність. Прозорість передбачає, що інформація відповідає специфічним потребам зацікавлених сторін та є точною, повною, актуалізованою; подається у зрозумілому та доступному для користувачів форматі, у тому числі, у форматі відкритих даних,
- **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.
- **доцільність.** Антикорупційні програми мають відповідати двом критеріям: її реалізація впливає на реалізацію прав та потреб дитини та витрати на антикорупційні дії виправдані з огляду на потенційні вигоди від їх впровадження.



**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>