

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДОШКІЛЬНІЙ ТА ЗАГАЛЬНІЙ СЕРЕДНІЙ ОСВІТІ

Департамент запобігання та виявлення корупції НАЗК

Програма U-LEAD з Європою

2022



МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ:

1. Системно висвітлити корупційні ризики
2. Надати рекомендації для запобігання корупції на рівні держави, органу управління освіти, закладу
3. Висвітлити кращі практики
4. Привернути увагу державних та місцевих діячів, освітян, громадськості, батьків, учнів до важливості відверто визнати проблеми із запобіганням корупції в освіті та надати імпульс для якісних перетворень

“**Наша ціль** — створення некорупційного та комфортного для розвитку освітнього середовища, побудови якісної та ціннісно орієнтованої системи освіти, в інтересах, насамперед наших дітей

Сьогодні якісна освіта – опора та майбутнє нашої держави



МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ:

Методологія управління корупційними ризиками, затверджена наказом НАЗК від 28.12.2021 №830/21

Джерела інформації:



Нормативно-правові акти



Стратегічні документи



Відкриті джерела — журналістські розслідування, публікації активістів



Єдиний державний реєстр судових рішень



Стан розгляду судових справ на порталі «Судова влада України»



Інтерв'ю та фокус-групові дослідження



Антикорупційна експертиза



Звіти аудитів



Дослідження, які проводились ГО, вітчизняними та міжнародними експертами



ЯКІ ПРОЦЕСИ ДОСЛІДЖУВАЛИСЬ?

- 1** **Управління освітньою субвенцією** від МОН (4 ризики) та позабюджетним фінансуванням (4 ризики)
- 2** **Призначення керівників** закладів загальної середньої освіти (9 ризиків)
- 3** **Адміністрування закладів освіти**, що включає процеси організації харчування (5 ризиків), управління майном (3 ризики) та персоналом закладів (3 ризики)
- 4** **Освітній процес**, що включає питання зарахування учнів до закладів освіти (3 ризики) та забезпечення змісту навчання і оцінювання його результатів (4 ризики)
- 5** **Антикорупційна експертиза** законів (5) та підзаконних НПА (5), які регулюють відносини у сфері надання дошкільної та повної середньої освіти



**R I S K**

РИЗИКИ: ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

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



РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ: ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Держава (МОН, ОМС, заклад):

- створення на базі ДІСО реєстру здобувачів та педпрацівників
- обов'язкова реєстрація дитини через застосунок «Дія»
- вдосконалення механізму розподілу освітньої субвенції
- ухвалення на регіональному та місцевому рівні власної прозорої процедури розподілу коштів
- розробка методичних рекомендації щодо розрахунку мінімального рівня фінансування загальноосвітніх навчальних закладів
- формування списку потреб закладів, які будуть профінансовані із залишків субвенції
- розроблення чітких форм оприлюднення фінансової звітності
- обов'язкове створення для закладу освіти окремого казначейського рахунку (спецрахунку) для отримання благодійних внесків

Громадськість:

- моніторинг фінансової звітності та відкритих даних; контроль за використанням коштів
- участь батьків у проведенні інвентаризації, визначені потреб та формуванні бюджетних запитів закладу



РИЗИКИ: ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

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
Оголошення конкурсу	<ul style="list-style-type: none">• обмеження доступу інформації про конкурс
Оцінювання знань	<ul style="list-style-type: none">• вплив засновника на оцінювання кандидата через членів комісії• штучне завищення/заниження балів за результатами тестування• зловживання при проведенні та оцінюванні на етапі 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



РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ: ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Держава (ВРУ, МОН, ОМС, заклад):

- встановлення відповідальності за призначення керівника закладу без конкурсу
- пряма заборона в Законі на продовження трудового договору керівнику без конкурсу
- встановлення обов'язку засновника оприлюднювати склад комісії на офіційному сайті органу та школи відразу після затвердження
- забезпечення проведення конкурсу засновником в умовах воєнного стану, якщо дозволяють обставини
- підготовка та затвердження Типового положення з вимогами (добросесність, компетенція, об'єктивність тощо) для потенційних членів конкурсних комісій
- затвердження положення про конкурс за результатами попереднього обговорення його проекту із зацікавленими сторонами
- створення та впровадження єдиної бази ситуаційних завдань
- вичерпний перелік підстав для звільнення керівника закладу загальної середньої освіти

Громадськість:

- моніторинг членів комісій на предмет добросесності та наявності конфлікту інтересів шляхом подання запитів
- моніторинг процесу затвердження положення про конкурс
- моніторинг інформації про оголошення проведення конкурсу на офіційному веб сайті засновника та/або школи



РИЗИКИ: АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Сфера управління	Корупційний ризик
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 стану• політична агітація та виборчий процес у школі



РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ: ОРГАНІЗАЦІЯ ХАРЧУВАННЯ

МОН, засновник, заклад:

- створення при школі ради з контролю харчування
- моніторинг ринкових цін при виборі постачальника
- перехід на незалежні системи організації харчування (кейтеринг, аутсорсинг)
- розроблення вимог до формування ціни на харчування в закладах освіти
- рішенням засновника передбачити повний (вичерпний) перелік дітей, які маю право на безкоштовне харчування

Громадськість, батьки:

- посилення активності, обізнаності батьків та громадських організацій щодо механізмів зовнішнього контролю за якістю харчування, а також вибором постачальників продукції та послуг
- контроль шляхом використання відкритих даних із системи Прозорро для порівняння вартості продуктів
- моніторинг кількості дітей, які отримують харчування в закладах освіти, та звітності закладів з цього питання



РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ: УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ТА ЗЕМЕЛЬНИМИ ДІЛЯНКАМИ

Держава:

- передбачити повний (вичерпний) перелік послуг, надання яких забезпечує освітній процес
- 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
- Розроблення методичних рекомендацій щодо використання, утримання та обслуговування шкільних автобусів

Громадськість:

- контроль за наданням в оренду майна школи шляхом направлення відповідних запитів у межах ЗУ “Про доступ до публічної інформації”
- моніторинг та контроль за використанням земельних ділянок шкіл
- Контроль за використанням шкільних автобусів для здійснення нерегулярних перевезень шляхом звірки маршрутного листа
- контроль з боку громадських організацій, представників батьківського комітету, піклувальної ради, учнівського самоврядування тощо за недопущенням будь-яких проявів політичної агітації в школах



РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ: УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Держава:

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

ОМС та заклади 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
- погодження відпусток з педагогічною радою на період дії воєнного стану
- надання обов'язкового обгрунтованого рішення керівника школи при обмеженні відпустки до 24 днів



РИЗИКИ: ОСВІТНІЙ ПРОЦЕС

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



РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ: ОСВІТНІЙ ПРОЦЕС

МОН, засновник, заклад:

- унормування процедури зарахування до школи шляхом електронних черг
- обов'язкова електронна реєстрація (черги) дітей до 1-х класів
- демонстрація списку з прізвищами тих, хто претендує на вільні місця під час жеребкування (на екрані, роздаткові листівки)
- впровадження обов'язковості електронних черг в садочки

Громадськість, батьки:

- контроль за комплектацією груп і порядком зарахування дітей до закладів дошкільної освіти шляхом надсилання запитів до органу управління та закладів дошкільної освіти
- надання пропозицій до статутів закладів дошкільної освіти та порядку зарахування до закладів дошкільної освіти
- контроль за процедурою призначення працівників закладу шляхом аналізу штатної структури, кошторису, фінансового звіту про використання коштів та інших документів
- запровадження практики обговорення рішення педагогічної ради закладу щодо затвердження іншої освітньої програми за участі батьків (ведення протоколу обговорення, відеофіксація) з обов'язковим урахуванням висловлених пропозицій



ОСНОВНІ ДЖЕРЕЛА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

● **Дискреція:**
легітимні дискреційні повноваження засновника та керівників закладів освіти використовуються задля особистої вигоди або дискреційні повноваження є надмірними

● **Організаційна культура, яка сприяє недоброчесності:**
ієрархічні відносини між учасниками освітнього процесу, в яких неформальною нормою є підкорення авторитету без критичного зворотного зв'язку

● **Правова невизначеність:**
відсутність чітких, зрозумілих процедур, стандартів і правил в ключових процесах, що дає простір для маніпуляцій

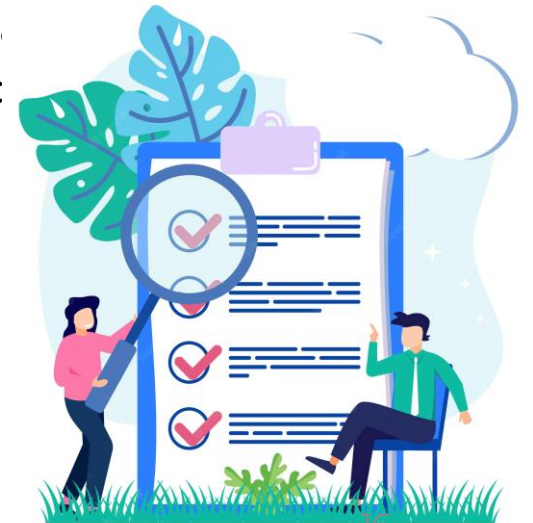




АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НПА У СФЕРІ ОСВІТИ

Корупціогенні фактори виявлені у Законах України:

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





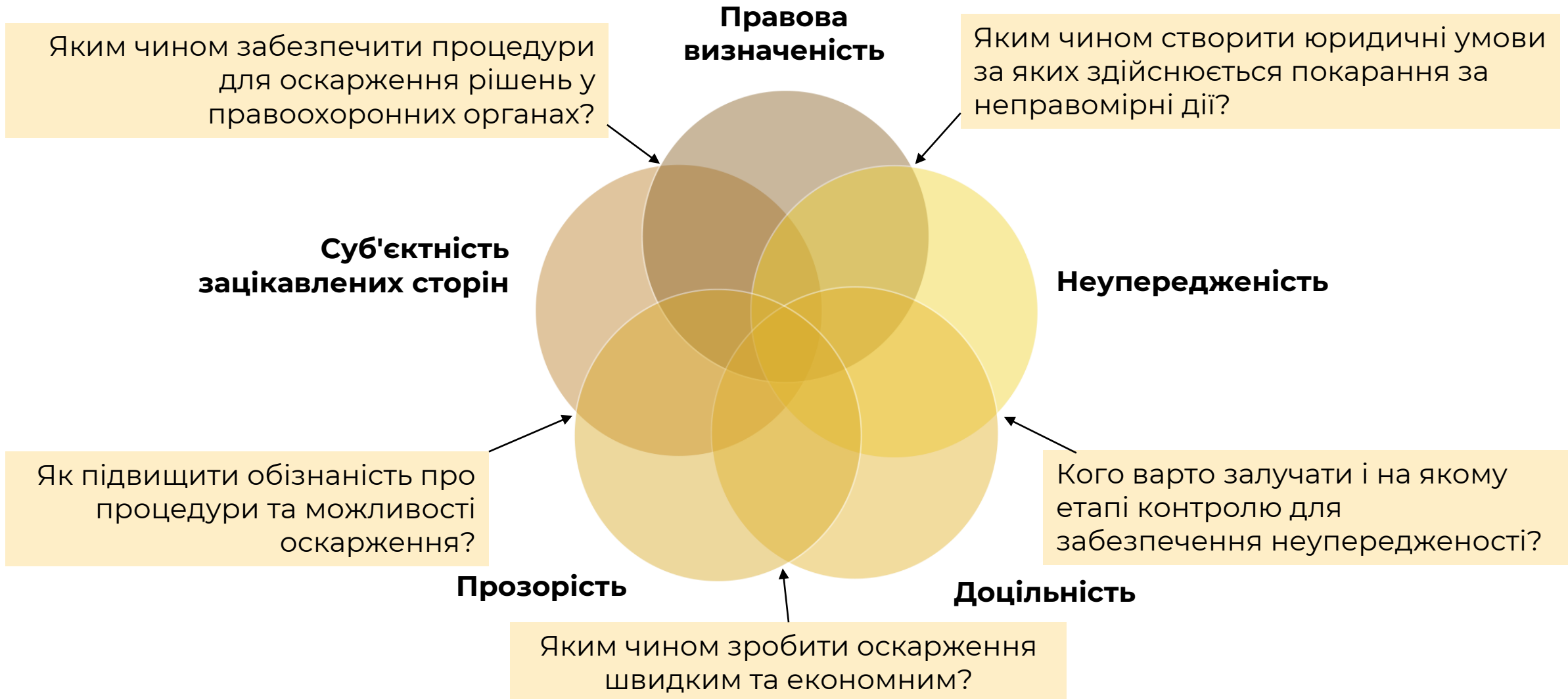
АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НПА У СФЕРІ ОСВІТИ

Корупціогенні фактори виявлені в актах 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»



ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ: П'ЯТЬ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ДЛЯ РОЗРОБКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ





ЗАГАЛЬНІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ПОЗА ОСВІТНІМ СЕКТОРОМ

1

Корупція є комплексним явищем, **чинники** якого варто шукати не лише **в законодавстві**, а й в **управлінських процедурах** і **соціальних нормах** організацій

2

Для мінімізації корупційних ризиків часто потрібні **непрямі антикорупційні дії**

3

Створення ефективних заходів для запобігання корупції потребує ретельного **аналізу середовища**, тоді як ефективне впровадження цих заходів вимагає координації та **співпраці багатьох зацікавлених сторін**





Центральний офіс (Дім Децентралізації)

Київ, вул. Велика Житомирська, 20,
4-й поверх
+38 (067) 345-43-53
pr.u-lead@giz.de
<https://u-lead.org.ua/>



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>



Міністерство
цифрової трансформації
України



Міністерство розвитку
громад та територій України