

Аналітичне дослідження
«Шляхи підвищення ефективності бюджетних процесів в галузі освіти»

Дослідження проведено ГО «Учбово-методичний центр захисту прав людини» HRTC в рамках діяльності коаліції «Громадська префектура» за підтримки ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва» (ФРММ) за кошти NED (Вашингтон, США); відділу преси, освіти та культури Посольства США в Україні; незалежного соціально-екологічного руху NESEHNUTI в рамках Програми трансформаційного співробітництва Міністерства закордонних справ Чеської республіки.

Коуч- супровід коаліції здійснює ФРММ в рамках проекту «Громадська префектура для ефективних місцевих бюджетів» за підтримки Фонду сприяння демократії посольства США в Україні.

Погляди учасників не обов'язково збігаються з офіційною позицією NED, урядів США і Чеської республіки. Юридичний супровід - юридична фірма «Студіо Легале».

м. Миколаїв 2020



Керівник авторського колективу: Борис Кудар - директор Учбово-методичного центру захисту прав людини, розробник Першого розділу аналітичного дослідження.

Авторський колектив:

- Вадим Мельников - засновник юридичної фірми «Студіо Легале», юрист Учбово-методичного центру захисту прав людини, директор аналітико-правозахисного об'єднання «Викривач», розробник Другого розділу аналітичного дослідження.
- Ганна Кашуба - експерт в сфері моніторингу бюджетних процесів, голова ГО «Фонд ініціативного розвитку», розробник Третього розділу аналітичного дослідження

Консультанти:

- Юрій Антощук - засновник і розробник онлайн платформи Open School in UA, засновник «Школи гіперлокальних ком'юніті», директор Херсонського обласного благодійного фонду «Об'єднання», член Експертно-консультаційного комітету з питань розвитку сфери освітніх інформаційних систем при Міністерстві цифрової трансформації України.
- Андрій Жнивін - засновник і розробник онлайн платформи Open School in UA, директор Центру досліджень суспільства, член Експертно-консультаційного комітету з питань розвитку сфери освітніх інформаційних систем при Міністерстві цифрової трансформації України.
- Тетяна Золотухіна - експерт Фонду розвитку міста Миколаєва, позаштатний викладач в Миколаївському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій за напрямком «державні фінанси, місцеві бюджети».
- Михайло Золотухін – засновник та заступник голови правління ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», директор Фонду розвитку міста Миколаєва, відповідальний секретар коаліції громадських організацій «Миколаївська регіональна платформа реформ» заступник голови Експертно-громадської ради при виконавчому комітеті Миколаївської міської ради.

Скорочення та аббревіатури:

- ПЦМ – програмно-цільовий метод.
- ГБРК - головний розпорядник бюджетних коштів

Зміст

Вступ

1. Розділ 1 (розробник - Борис Кудар).	4
Цей розділ дає відповіді на питання « Що відбувається? » і містить інформацію про стан забезпечення прозорості фінансових звітів шкіл – скільки шкіл не мають сайтів, скільки не мають фінансових сторінок, скільки не публікують на них звіти, скільки публікують не належним чином. Які саме заклади порушують вимоги ст. 30 ЗУ «про освіту»? Приклади порушень і недоліків (скріншоти, посилання). Динаміка – порівняння з попередніми дослідженнями. Порівняння з іншими регіонами.	
1.1. Передумови.	5
1.2. Стан забезпечення прозорості фінансових звітів шкіл на кінець 2019 року.	8
1.3. Інші проблеми, виявлені під час моніторингу веб-сайтів шкіл.	10
2. Розділ 2 (розробник - Вадим Мельников).	13
Цей розділ дає відповіді на питання « Хто винен? » і містить інформацію про: методику здійснення перевірки; недоліки і порушення виявлені в закладах освіти; пояснення фігурантів і відповіді на інформаційні запити; про роль і повноваження Управління освіти у вирішенні проблеми; а також про роль і повноваження інших інституцій, які можуть мати вирішальний вплив на розв’язання проблеми - Омбудсмена, мера, депутатів, Державної аудиторської служби, ін. Всі дані цього Розділу наведені станом на кінець грудня 2019 року.	
3. Розділ 3 (розробник - Ганна Кашуба).	22
Цей розділ дає відповіді на питання « Як відбуваються порушення? » і містить інформацію про: методику аналізу; виявлені порушення, недоліки, ризики; роль та можливості директорів шкіл, педагогів і батьків школярів у плануванні шкільних бюджетів.	
Висновки і рекомендації	26

Вступ

Учбово-методичний центр захисту прав людини НRTC – громадська організація, заснована в травні 2012 року. За час свого існування Центр підготував 180 фахівців прикладних спеціальностей і реалізував дев'ять соціальних проектів, спрямованих на підтримку соціально-значущих ініціатив громадян. Минулого року команда НRTC долучились до вивчення проблеми т.зв. «шкільних поборів» і на сьогоднішній день представники Центру вже реалізували декілька заходів з нейтралізації шкідливих наслідків цього явища. Протягом 2019 – 2020 років ми провели 25 інформаційно-просвітницьких заходів, у т.ч. 4 фокус-групи, 5 тренінгів, 2 обговорення проблеми у форматі «круглого столу», 3 прес-конференції, понад два десятки виступів на радіо і телебаченні та ряд виїзних інформаційно-просвітницьких заходів для освітян і батьків школярів.

Завдяки проведеним заходам підвищено прозорість використання бюджетних та благодійних фондів навчальними закладами. Якщо рік тому із 63 робочих веб-сайтів шкіл фінансові сторінки були лише на 44-х, то станом на 10.02.2020 цей показник збільшився до 62. На початку 2019 року лише 24 школи публікували в мережі Інтернет відносно якісні фінансові звіти. Сьогодні цей показник збільшився майже вдвічі: зараз таких шкіл 41. В серпні 2019 року Миколаїв став 14 містом в Україні, яке приєдналось до Єдиної системи відкритих бюджетів шкіл «Open School in UA» <https://openschool.in.ua/> - миколаївська ЗОШ №26 підключилась до цієї платформи. А, в грудні минулого року під тиском громадськості Управління освіти Миколаївської міської ради і миколаївські школи з автономними бухгалтеріями почали оприлюднювати набори відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>.

Таким чином було створено основу для подальшого аналізу бюджетних процесів в галузі освіти. Влітку 2019 у нашому місті створено коаліцію громадських організацій «Прозорі шкільні бюджети для Миколаєва» та громадське партнерство «Громадська префектура», метою якого є сприяння підвищенню загального рівня прозорості, відкритості, ефективності муніципальних та адміністративних послуг виконавчих органів місцевого самоврядування Миколаївщини, доброчесності та цілісності бюджетного процесу на місцевому рівні через запровадження постійно діючого громадського контролю. На сьогоднішній день, громадські префекти вже виявили ряд недоліків в забезпеченні прозорості державних закупівель у закладах освіти міста і готові прийти на допомогу освітянам у вирішенні цих питань.

Команда Центру НRTC щиро вдячна всім учасникам наших інформаційно-просвітницьких заходів – освітянам, батькам школярів, представникам громадських організацій і батьківських комітетів, які взяли участь в обговоренні проблеми і розробці шляхів її вирішення.

1. Розділ 1.

Розробник - Борис Кудар, директор Учбово-методичного центру захисту прав людини.

Цей розділ дає відповіді на питання «Що відбувається?» і містить інформацію про стан забезпечення прозорості фінансових звітів шкіл – скільки шкіл не мають сайтів, скільки не мають фінансових сторінок, скільки не публікують на них звіти, скільки публікують не належним чином. Які саме заклади порушують вимоги ст. 30 ЗУ «про освіту»? Приклади порушень і недоліків (скріншоти, посилання). Динаміка – порівняння з попередніми дослідженнями. Порівняння з іншими регіонами.

1.1. Передумови

Рік тому, на початку 2019 року, команда Учбово-методичного центру захисту прав людини НРТС вирішила долучитись до ініціативи випускників TechForum-Kyiv із забезпечення відкритості і прозорості шкільних бюджетів. Зазначена діяльність відповідає одному з основних напрямків розвитку НРТС, визначеному стратегічним планом Учбово-методичного центру захисту прав людини на 2019-2022 роки. У 2015 році учасники TechForum-Kyiv Юрій Антошук та Андрій Жнівін заснували онлайн платформу Open School Budget (Єдина система відкритих бюджетів шкіл)¹. Станом на кінець 2018 року до цієї платформи були вже підключені освітні заклади Херсону, Дніпра, Черкас і Вінниці. Варто зазначити, що протягом 2019 року до цієї системи приєдналось ще 12 міст України, у т.ч. і Миколаїв. Станом на 15 березня 2020 року у системі Open School in UA зареєстровано 681 освітній заклад, у т.ч. і миколаївська ЗОШ №26 (більш детально – тут: http://hr-advocacy.mk.ua/2019/08/23/open-school-8_190819/).

На момент, коли команда НРТС почала співробітництво з розробниками системи Єдиної системи відкритих бюджетів шкіл, в Миколаєві надзвичайно гостро стояла проблема т.зв. «шкільних поборів». Питання непрозорого використання бюджетних і благодійних коштів шкільними адміністраціями неодноразово збурювало громаду і отримувало значний резонанс в медіа (Приклади публікацій – в додатку 1). Наприкінці 2018 року обурені поборами батьки учнів навіть розмістили на сайті Миколаївської міської ради петицію з вимогою заборонити збори коштів з батьків у шкільних і дошкільних закладах міста².

В січні 2019 з метою опрацювання можливості подальшого підключення шкіл міста Миколаєва до Єдиної системи відкритих бюджетів шкіл співробітники НРТС провели перший аналіз відкритості і прозорості шкільних бюджетів у місті Миколаєві (http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2019/07/At_02_HRTC-school_analyt_190102.pdf).

¹ <https://openschool.in.ua/>

² <http://petition.mkrada.gov.ua/petition/?pid=489#>

Відповідно до вимог статті 30 Закону України про освіту³ заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їх засновники 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.

В Миколаєві 68 комунальних шкіл. Одна школа (ЗОШ №9) не функціонує у зв'язку з ремонтом, який триває з 2010 року. Поновлення її діяльності в найближчі роки не планується.

Співробітники НРТС провели моніторинг 67 миколаївських шкіл, у т.ч. 4 гімназій і 5 ліцеїв, на предмет відкритості і прозорості використання бюджетних і благодійних коштів.

Моніторинг здійснювався шляхом контент-аналізу відкритих даних інформаційних систем управління освітою, ЗМІ, соціальних мереж та сайтів навчальних закладів Миколаєва.

В ході першої перевірки (січень 2019) було встановлено наступне:

Із 67 перевірених шкіл працюючі веб-сайти є у 63.

У чотирьох миколаївських шкіл - №№ 21, 23, 54 та 64 веб-сайти відсутні взагалі. Із зазначених 63 наявних веб-сайтів лише 22 є офіційними – тобто зареєстрованими в інформаційній системі управління освітою.

Із 63 робочих веб-сайтів на 44-х є розділ / сторінка, на якій відображена фінансова звітність школи. Не публікують фінансову інформацію на спеціальних розділах або сторінках веб-сайтів 19 освітніх закладів – школи №№ 3, 11, 13, 15, 17, 18, 27, 28, 35, 37, 40, 46, 53, 56 та 59, а також гімназії №№ 2 і 3 та два ліцеї – економічний ліцей №2 та Миколаївський класичний ліцей. Таким чином, лише 30% миколаївських шкіл мають на своїх веб-сайтах сторінки для оприлюднення кошторисів і фінансових звітів.

Із 43 «фінансових» веб-сторінок миколаївських шкіл у 5-х випадках (школи №№ 19, 20, 39 та гімназія №41) інформація не доступна взагалі: тобто сторінка фінансової звітності є, а інформація на ній відсутня або не доступна для перегляду. Наприклад: «фінансова» сторінка школи № 19 не відкривається, а сторінки шкіл № 1, 20 і 39 та 41-ї гімназії - взагалі пусті.

Більш детальна інформація по кожному навчальному закладу – див стор. 8-13 додатку 2 до аналітичної записки НРТС http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2019/07/At_02_HRTC-school_analyt_190102.pdf.

В травні – червні 2019 результати першої перевірки були презентовані на прес-конференції НРТС в Миколаєві та на міжрегіональній конференції Open School in UA в Херсоні. Обмінявшись досвідом з колегами з інших міст України, де вже впроваджується зазначена система, і отримавши від них корисні поради і методики перевірки, миколаївські активісти провели повторне дослідження.

³ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

В ході другої перевірки (червень 2019) було встановлено наступне:

Цього разу 8 миколаївських шкіл (11,9%) не мали працюючих веб-сайтів. Значна частина шкіл недбало і безвідповідально підійшла до виконання вимог ч. 3 ст. 30 Закону України «Про освіту»: у 46% шкіл більшість необхідних даних відсутня, ще у 34,3% відсутні деякі дані. І лише у 19,4% веб-сайтів миколаївських шкіл у червні 2019 року повністю відповідали вимогам.

В ході другого дослідження також відзначалось, що 34,5% веб-сайтів миколаївських шкіл мають складну та не зручну навігацію: користувачеві надзвичайно важко знайти фінансову інформацію цих шкіл.

Крім цього відзначалось, що 17,8% шкіл оновлюють фінансову інформацію лише раз на рік, а 42,3% - раз на півроку, що є порушенням вимог п.1 ч.1 ст.3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно якого звіти мають публікуватись щоквартально.

Загалом, станом на 1 червня 2019 34,3% миколаївських шкіл взагалі не оприлюднювали фінансову звітність, 9% публікували інформацію лише про бюджетні кошти, а 16,4% - навпаки – лише про благодійні. І лише 40% шкіл звітували і про благодійні і про бюджетні кошти.

Більш детальна інформація по кожному навчальному закладу доступна за посиланням:

http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2019/07/190723_%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B5%D0%B2-%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7_%D0%BC%D0%B0%D0%B9_2019-%D0%9E%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%8B.pdf

Результати другого дослідження були представлені під час кількох виступів на радіо і телебаченні, а також в ході інформаційно-просвітницьких заходів НРТС в червні-липні 2019 року. Презентація доступна за посиланням:

<http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2019/07/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7-%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D1%96%D0%B2-%D1%88%D0%BA%D1%96%D0%BB.pdf>

З урахуванням висновків перших двох аналітичних досліджень громадські активісти розпочали в Миколаєві громадську кампанію «За прозорі шкільні бюджети». В рамках цієї кампанії було проведено 25 інформаційно-просвітницьких заходів, у т.ч. 4 фокус-групи, 5 тренінгів, 2 обговорення проблеми у форматі «круглого столу», 3 прес-конференції, понад два десятки виступів на радіо і телебаченні та ряд виїзних інформаційно-просвітницьких заходів для освітян і батьків школярів. Громадська кампанія триває і зараз. З метою відстеження динаміки основних показників прозорості шкільних бюджетів в січні 2020 проведено третє дослідження.

1.2. Стан забезпечення прозорості фінансових звітів шкіл на кінець 2019 року – скільки шкіл не мають сайтів, скільки не мають фінансових сторінок, скільки не публікують на них звіти, скільки публікують не належним чином. Які саме заклади продовжують порушувати вимоги ст. 30 ЗУ «про освіту».

Висновки проведеного в січні 2020 року третього дослідження свідчать, що завдяки проведеним заходам підвищено прозорість використання бюджетних та благодійних фондів навчальними закладами. Якщо рік тому із 63 робочих веб-сайтів шкіл фінансові сторінки були лише на 44-х, то станом на 10.02.2020 цей показник збільшився до 62. На початку 2019 року лише 24 школи публікували в мережі Інтернет відносно якісні фінансові звіти. Сьогодні цей показник збільшився майже вдвічі: зараз таких шкіл 41. В серпні 2019 року Миколаїв став 14 містом в Україні, яке приєдналось до Єдиної системи відкритих бюджетів шкіл «Open School in UA» <https://openschool.in.ua/> - миколаївська ЗОШ №26 підключилась до цієї платформи. А, в грудні минулого року під тиском громадськості Управління освіти Миколаївської міської ради і миколаївські школи з автономними бухгалтеріями почали оприлюднювати набори відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>.

Наприкінці грудня 2019 року Управління освіти оприлюднило 13 таких наборів. В лютому 2020 кількість наборів даних, оприлюднених на порталі data.gov.ua становить 16: <https://data.gov.ua/organization/9c86de9a-7fd5-48aa-a444-d096398d04a6>. Так, 3 лютого 2020 оприлюднена Інформація про освоєння коштів за 2019 рік по 59 закладам загальної середньої освіти, які обслуговуються централізованою бухгалтерією управління освіти: <https://data.gov.ua/dataset/7b316f23-271c-438b-95c6-40222ef3bfda>. Крім цього на порталі оприлюднені паспорти бюджетних програм, реєстри наборів даних, що перебувають у володінні розпорядника інформації – управління освіти, звіти про виконання паспортів бюджетних програм та інша інформація, яка дозволяє аналізувати фінансову інформацію.

Спостерігаються значні позитивні зрушення і щодо розкриття інформації про благодійні кошти: в поточному році 62 миколаївські школи з 67 вже публікують зазначену інформацію у відкритому доступі на власних веб-сайтах. Рік тому таких закладів було лише 39.

Проведеним на початку 2020 року аналізом встановлено, що:

В Миколаєві майже не залишилось шкіл, у яких не має власного веб-сайту. Так, рік тому з 67 охоплених дослідженням закладів власні сайти були в наявності у 63 (94%), а станом на 12.02.2020 – у 66 (98,5%). В Миколаєві залишилась лише одна школа, яка не має власного сайту (№23 у віддаленому мікрорайоні Велика Корениха). Для порівняння: станом на 12.02.2020 в Україні в цілому 15261 школа, із них лише в 7263 (48%) є власні веб-сайти. Тобто, більше половини українських шкіл залишаються «не оцифрованими»⁴.

⁴ За даними Експертно-консультативного комітету з питань розвитку освітніх інформаційних систем при міністерстві цифрової трансформації України.

Протягом реалізації громадської кампанії «За прозорі шкільні бюджети» майже втричі збільшилась кількість веб-сайтів шкіл, які є офіційними, тобто зареєстрованими в Інформаційній системі управління освітою та/або посилання на які розміщені на офіційному порталі відкритих даних у наборах даних Управління освіти. В січні 2019 цей показник становив 24 (35,8%), а в січні 2020 – 63 (94%).

На третину збільшилась кількість закладів, на сайтах яких є спеціальна «фінансова сторінка», де розміщується інформація про бюджетні та благодійні кошти. В 2019 році таких закладів було 44 (66%), в 2020 – 62 (93%).

Якщо рік тому на 5-ти фінансових сторінках із 44-х, зазначених у п.3, була відсутня інформація, то зараз цей недолік усунуто: фінансові звіти в наявності на всіх 62-х фінансових сторінках шкіл Миколаєва.

В 2019 році лише 24 школи (35%) оприлюднювали якісну (тобто доступну, своєчасну і зрозумілу) фінансову інформацію. В 2020 році таких закладів вже 41 (61%).

Усунуті інші недоліки, на які вказували фахівці та волонтери НРТС в ході двох попередніх досліджень:

- Припинились випадки, коли на сайтах шкіл бюджетні кошти були не відокремлені від благодійних. Минулого року нами було виявлено 2 таких випадки.
- Зменшилась з двох до нуля кількість випадків, коли школи публікували лише інформацію про бюджетні кошти і «забували» про благодійні надходження.
- Вдвічі (з 8 до 4) зменшилась кількість випадків, коли школи, навпаки, публікували інформацію лише про благодійні кошти, а інформація про бюджетні надходження залишалась закритою.

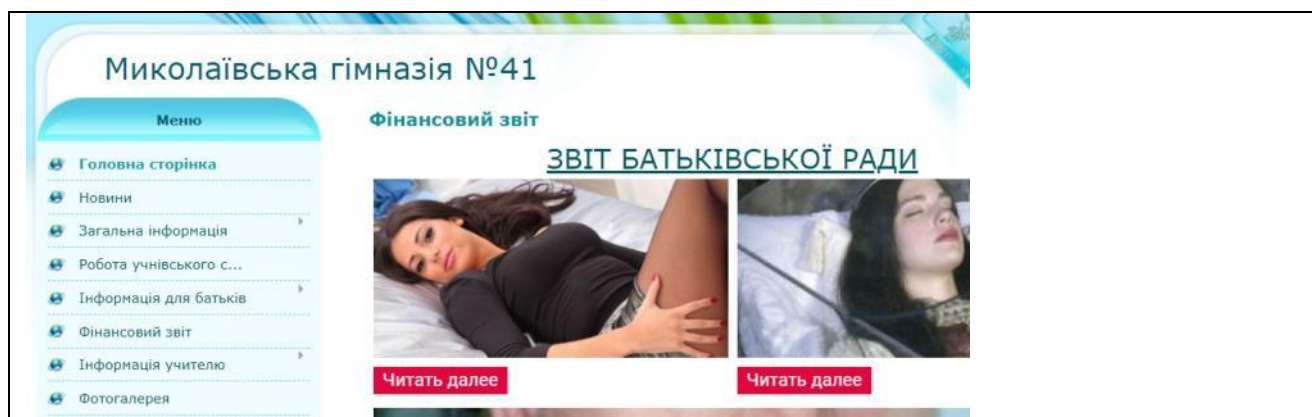
Більш детальна інформація по кожному навчальному закладу доступна за посиланням: http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2020/02/School_Mykolayiv_200212P.pdf.

12 лютого 2020 року результати цього дослідження були презентовані на обговоренні на засіданні у форматі «круглого столу», в якому взяли участь представники 35 шкіл міста – директори, вчителі та представники батьківських комітетів <http://hr-advocacy.mk.ua/2020/02/18/prefect-200212/>.

1.3. Інші проблеми, виявлені під час моніторингу веб-сайтів шкіл:

Під час реалізації громадської кампанії «За прозорі шкільні бюджети» громадські активісти виявила нову суттєву проблему: 43% сайтів миколаївських шкіл створені на базі так званих «конструкторів сайтів» і містять токсичний контент – це реклама ігор, насилля, молитви, еротика і навіть некрофілія <http://nikvesti.com/news/public/179887>, <http://mkpost.info/51163-2/>.

Приклад 1: Скріншот з «фінансової сторінки» сайту Миколаївської гімназії №41 https://nikgimnazia41.ucoz.ua/index/finansovij_zvit/0-55. Зараз цей сайт вже закрили:



12 лютого 2020 року співробітники НРТС і запрошені експерти розповіли про виявлені факти трансляції «токсичного» контенту на сайтах шкіл на спеціальній прес-конференції, в якій взяли участь 35 педагогів, батьків школярів і директорів шкіл: <https://youtu.be/fjoVMymhX9s?t=806>. Під тиском громадськості школи почали прибирати рекламу з власних сайтів. Наступного дня після прес-конференції Управління освіти миколаївської міської ради навіть видало спеціальний наказ <http://nikvesti.com/news/politics/180089>, <http://www.niknews.mk.ua/2020/02/14/pochemu-na-sajtah-nikolaevskih-shkol-pojavilas-toksichnaja-reklama-razobralos-upravlenie-obrazovania/>. Але вжитих заходів не достатньо. Директори шкіл так і не відмовилися від використання безкоштовних онлайн платформ з сумнівною репутацією.

Приклад 2: реклама «танчиків» на сайті школи №3 <http://school3-mk.at.ua/>, яка там є і зараз (станом на 15:15 24.02.2020):



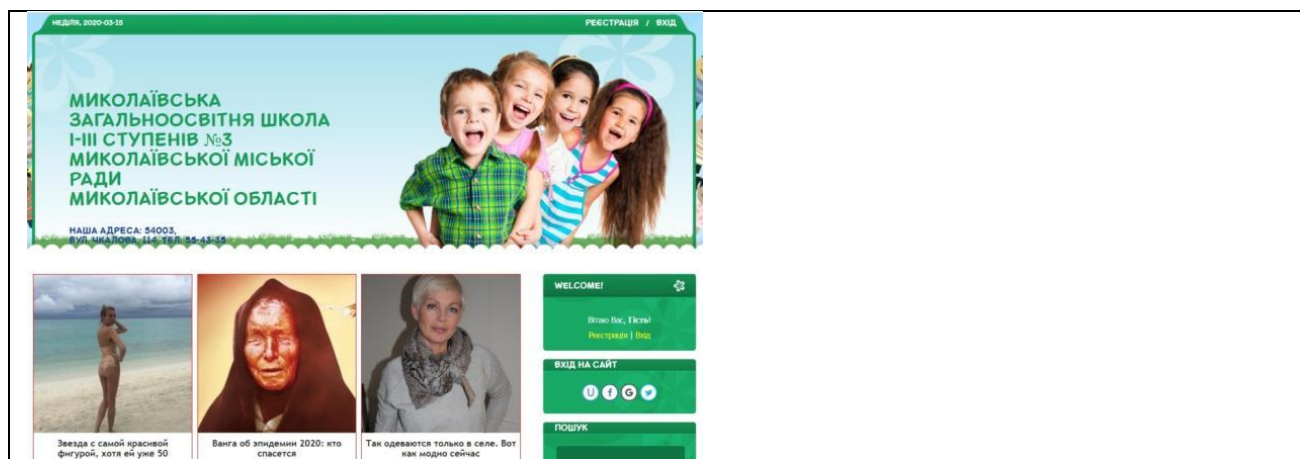
Більше прикладів – тут: <https://youtu.be/fjoVMymhX9s?t=806> і в зведеній таблиці (http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2020/02/07_At_03_School_Mykolayiv_200222p.pdf). У цьому додатку російські платформи 13 із 67 (20%) виділені червоним; українські 11 (16%) – виділені зеленим; інші (ізраїльські, німецькі та інші) – 5 (7%) – виділені жовтим.

Чому це важливо саме зараз:

По-перше: Напередодні місцевих виборів 2020 року існує висока ймовірність використання шкільних сайтів для розповсюдження фейкових новин, антиукраїнської пропаганди та іншого деструктивного контенту.

Експерти ініціативної групи випускників освітніх програм Уряду США проаналізували сайти миколаївських шкіл і з'ясували, що 29 з 67 (43%) миколаївських шкіл використовують такі «конструктори». В т.ч. сайти 13 шкіл (20%) розроблені на основі російської платформи Ucoz. Ситуація в Україні в цілому - ще гірше: 2107 шкіл (29%) використовує російські «конструктори» для створення веб-сайтів. Ці платформи містять вбудовану рекламу і транслюють токсичний контент на сайтах шкіл. Громадські активісти написали про це в ЗМІ, виступили по телебаченню і на радіо, провели прес-конференцію. В результаті Департамент освіти наказав директорам шкіл прибрати будь-яку рекламу з веб-сайтів шкіл. Проте, на сьогоднішній день багато сайтів миколаївських шкіл залишаються на безкоштовних онлайн платформах. Існує великий ризик, що деструктивний контент і елементи антиукраїнської пропаганди можуть з'явитися там.

Наприклад, коли готувалася ця доповідь, автори вкотре перевірили сайти миколаївських шкіл. Станом на 20:00 15.03.2020 веб-сайт тієї ж школи №3 виглядає так:



Це свідчить про те, що директори шкіл самоусунулись від контролю за контентом сайтів підпорядкованих шкіл, ігнорують пропозиції експертів і накази Управління освіти. А, в окремих випадках, як у наведеному вище прикладі – ставляться до проблеми формально: «танчики», про які йшлося на прес-конференції прибрали, а інший недоречний контент залишили.

По друге: під час спалаху коронавірусу і карантину школярів перевели на дистанційне навчання. У зв'язку з цим сайт кожної школи стає інструментом для поширення онлайн курсів, відео уроків, тощо. Відвідуваність цих ресурсів значно збільшиться. Тому Учбово-методичний центр захисту прав людини наполегливо рекомендує директорам миколаївських шкіл і їх керівництву з Управління освіти Миколаївської міської ради посилити контроль за контентом веб-сторінок закладів освіти.

Ми сподіваємося, що миколаївські школи відмовляться від використання російських «конструкторів сайтів» і переведуть свої веб-сайти на більш надійні ресурси. Загроза деструктивного впливу антиукраїнської пропаганди на школярів і їх батьків буде усунута.

Більш детально наші рекомендації – в Розділі 3.

2. Розділ 2.

Розробник - Вадим Мельников, засновник юридичної фірми «Студіо Легале», юрист Учбово-методичного центру захисту прав людини, директор аналітико-правозахисного об'єднання «Викривач».

Цей розділ дає відповіді на питання «**Хто винен?**» і містить інформацію про: методiku здійснення перевірки; недоліки і порушення виявлені в закладах освіти; пояснення фігурантів і відповіді на інформаційні запити; про роль і повноваження Управління освіти у вирішенні проблеми; а також про роль і повноваження інших інституцій, які можуть мати вирішальний вплив на розв'язання проблеми - омбудсмена, міського голови, депутатів, Державної аудиторської служби, ін. *Всі дані цього Розділу наведені станом на кінець грудня 2019 року.*

Відповідно до ч. 3 ст. 30 Закону України «Про освіту» заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їх засновники 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.

Згідно із ч. 1, 4 ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація у формі відкритих даних - це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах.

Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних (далі – Перелік наборів даних), вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом.

Відповідно до Переліку наборів даних затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 фінансова звітність суб'єктів господарювання державного та комунального секторів економіки підлягає обов'язковому оприлюдненню у формі відкритих даних.

Нормами п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» передбачено, що інформація про використання коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, що підлягає оприлюдненню, надається за встановленими законодавством України формами та має містити такі відомості:

розпорядник (одержувач) бюджетних коштів (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);

головний розпорядник бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);

обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань на відповідний бюджетний період - всього та в розрізі бюджетних програм;

обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету за звітний період - всього та в розрізі бюджетних програм (при цьому зазначаються також види та обсяги відповідних надходжень щодо коштів спеціального фонду бюджету);

інформація про укладені за звітний період договори (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт та/або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору);

інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності);

кількість службових відряджень, у тому числі із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, у тому числі із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Інформація, зазначена в цьому пункті, оприлюднюється щоквартально, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення.

Із листа управління освіти Миколаївської міської ради від 20.09.2019 № М/75-1301.01-15/ЕЗ встановлено, що 7 загальноосвітніх навчальних закладів міста Миколаєва є розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та здійснюють ведення бухгалтерського обліку самостійно:

1) МИКОЛАЇВСЬКА ЗАГАЛЬНООСВІТНЯ ШКОЛА І-ІІІ СТУПЕНІВ №1 ІМЕНІ ОЛЕГА ОЛЬЖИЧА МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (далі – школа № 1);

2) МИКОЛАЇВСЬКА ЗАГАЛЬНООСВІТНЯ ШКОЛА І-ІІІ СТУПЕНІВ №11 МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (далі – школа № 11);

3) МИКОЛАЇВСЬКА ЗАГАЛЬНООСВІТНЯ ШКОЛА І-ІІІ СТУПЕНІВ №19 (далі – школа № 19);

4) МИКОЛАЇВСЬКА ГІМНАЗІЯ №2 МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (далі – гімназія № 2);

5) МИКОЛАЇВСЬКИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ ЛІЦЕЙ №2 МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (далі – економічний ліцей № 2);

6) МИКОЛАЇВСЬКИЙ МОРСЬКИЙ ЛІЦЕЙ ІМЕНІ ПРОФЕСОРА М.АЛЕКСАНДРОВА МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (далі – морський ліцей);

7) МИКОЛАЇВСЬКА СПЕЦІАЛІЗОВАНА ШКОЛА І-ІІІ СТУПЕНІВ МИСТЕЦТВ І ПРИКЛАДНИХ РЕМЕСЕЛ ЕКСПЕРИМЕНТАЛЬНИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РІВНЯ "АКАДЕМІЯ ДИТЯЧОЇ ТВОРЧОСТІ" МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (далі – академія дитячої творчості).

Решта загальноосвітніх навчальних закладів міста Миколаєва обслуговується централізованою бухгалтерією при управлінні освіти Миколаївської міської ради.

Було проведено аналіз прозорості звітування за використання бюджетних та благодійних коштів загальноосвітніми навчальними закладами міста Миколаєва, які здійснюють ведення бухгалтерського обліку самостійно. Для цього були використані відкриті дані, які містилися на офіційних веб-сайтах зазначених навчальних закладів, дані офіційного порталу оприлюднення інформації про публічні закупівлі України <https://prozorro.gov.ua/> та Єдиного державного веб-порталу відкритих даних <https://data.gov.ua/>. В результаті на момент проведення моніторингу (завершений 01.11.2019) встановлено наступне:

1) школа № 1 не оприлюднює на власному веб-сайті http://mzoch1-olzhich.ucoz.ua/index/upravlinnja_shkoloju/0-6 інформацію по благодійній допомозі за 3 квартали 2019-го року (наявні лише дані по грудень 2018), а також не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>;

2) школа № 11 не оприлюднює на власному веб-сайті http://mk-school11.ucoz.ua/index/prozorist_vikoristannja_koshtiv/0-142 інформацію по благодійній допомозі та бюджетним коштам за 2018-й рік та 3 квартали 2019-го року (наявні дані лише по 2017-й рік), а також не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>

3) школа № 19 не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>;

4) гімназія № 2 взагалі не оприлюднює на своєму веб-сайті <https://gymnasiya2.org.ua/> кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, інформацію про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога (пізніше встановлено, що звітність благодійного фонду розміщується у розділі «Блоги»), не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>;

5) економічний ліцей № 2 не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>;

б) морський ліцей не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>;

7) академія дитячої творчості не оприлюднює на власному веб-сайті http://artacademy.org.ua/index/dlja_batkiv/0-15 інформацію по благодійній допомозі та бюджетним коштам за 3 квартали 2019-го року (наявні лише дані по серпень 2018), а також не оприлюднює відомості на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>.

Про всі ці факти повідомлено 04.11.2019 у скаргах, адресованих Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та Миколаївському міському голові.

На підставі аналізу даних, зібраних у відкритих джерелах були виявлені відомості, що можуть свідчити також і про інші правопорушення, тому з метою підтвердження або спростування цього було направлено ряд запитів до згаданих навчальних закладів, зокрема:

1. 04.11.2019 було направлено запит до школи № 11 із проханням не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання даного запиту надати наступну інформацію: що таке «комплексна система прибирання», придбана відповідно до договору № 19/09 від 19.09.2019 за 16480,00 грн.? Яка її конкретна назва, виробник, технічні характеристики та призначення?

Відомості про дану закупівлю були оприлюднені на порталі <https://prozorro.gov.ua/>.

19.11.2019 було отримано відповідь, що відповідно до договору № 19/09 від 19.09.2019 придбано комплексну систему прибирання, яка призначена для прибирання шкільних приміщень, країна виробництва – Польща.

Оскільки відповідь на запит була неповною, 19.11.2019 було спрямовано уточнююче запитання «Уточніть будь-ласка, що таке «комплексна система прибирання», придбана відповідно до договору № 19/09 від 19.09.2019 за 16480,00 грн.? Яка її конкретна назва, виробник, технічні характеристики та призначення? Це пилесос, швабра чи ще щось? Скиньте техпаспорт та фото цієї системи, якщо не можете описати своїми словами».

Протягом п'яти робочих днів відповідь на уточнююче запитання так і не надійшла, отже має місце надання неповної інформації на запит від 04.11.2019. Зокрема, школа № 11 однозначно не повідомила що таке «комплексна система прибирання», придбана відповідно до договору № 19/09 від 19.09.2019 за 16480,00 грн., яка її конкретна назва, виробник та технічні характеристики; була надана інформація лише стосовно країни походження товару та загальний неконкретизований опис її призначення, без вказівки конкретної робочої функції.

У зв'язку з цим 26.11.2019 було направлено відповідні скарги Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та управлінню освіти Миколаївської міської ради.

2. Школа № 19 своєчасно не оприлюднила інформацію про придбання комп'ютерної техніки (оргтехніки) на суму 70000,00 грн. на порталі <https://prozorro.gov.ua/>.

Згідно із ч. 1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі» у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель відповідно до статті 10 цього Закону.

На веб-сайті школи № 19 розміщено інформацію <https://docs.google.com/document/d/1y6ai4X1XPilyVPotyXyFiFbT-QnjXnwzgliGSifhCc/edit> про придбання комп'ютерної техніки (оргтехніки) на суму 70000,00 грн.

Проте на веб-сайті prozorro.gov.ua всупереч вимогам законодавства згадані відомості вчасно не оприлюднено.

04.11.2019 школі № 19 було направлено запит із проханням: 1) надати копію договору про придбання комп'ютерної техніки (оргтехніки) на суму 70000,00 грн. та пояснити чому відповідну інформацію не оприлюднено на веб-сайті prozorro.gov.ua? 2) надати розширену інформацію про причину відміни відкритих торгів UA-2018-12-05-000048-a 389de65213024e01894e6f2acsf368ce7, зафіксованої у протоколі засідання тендерного комітету № 3 від 07.12.2018 (сам протокол в тексті датовано «07.11.2018») як неможливість усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства з питань публічних закупівель – що саме було порушено, і чому не були проведені повторні торги?

14.11.2019 відповідний договір хоча із запізненням, але все-таки був оприлюднений <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-10-17-000449-c>.

14.11.2019 школа № 19 зареєструвалась на порталі <https://data.gov.ua/> та розмістило в подальшому 3 набори даних <https://data.gov.ua/organization/mykolaiivska-zahalnoosvitnia-shkola-i-iii-stupeniv--19-mykolaiivskoi-miskoi-rady-mykolaiivskoi-oblasti>

21.11.2019 було отримано відповідь згідно із якої процедура відкритих торгів була відмінена у зв'язку із неможливістю провести процедуру закупівлі у межах бюджетного року.

3. 04.11.2019 гімназії № 2 було направлено запит із проханням надати інформацію щодо причин неоприлюднення на веб-сайті prozorro.gov.ua звіту про укладення договору на роботи щодо ремонту приміщень та будівлі Миколаївської гімназії №2 ММР МО.

У відповіді від 20.11.2019 було повідомлено, що у 2019 році управлінням капітального будівництва Миколаївської міської ради було проведено роботи з реконструкції покрівлі.

4. Економічним ліцеєм № 2 на веб-сайті prozorro.gov.ua не оприлюднено інформацію про проведені допорогові закупівлі; на веб-сайті економічного ліцею № 2

<https://www.liceum2.mk.ua/> оприлюднено звіти

ОО «Попечительского

общества «Антей» з яких стало відомо, що за січень – вересень 2019 року було витрачено 65 315,40 грн. на будівельні матеріали та ремонт, а також 76 469,00 грн. на меблі (жалюзі).

04.11.2019 економічному ліцею № 2 було направлено запит із проханням надати інформацію: 1) Чи здійснювались у 2019-му році економічним ліцеєм № 2 закупівлі за публічні кошти на суму, що дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень є меншою за вартість, яка є обов'язковою для проведення закупівель в порядку, передбаченому Законом України «Про публічні закупівлі»? Якщо так, то надати інформацію чому відомості про них не публікувались економічним ліцеєм № 2 у передбаченому законодавством порядку, та надати копії відповідних договорів.; 2)

У зв'язку з чим виконання будівельних робіт (придбання будівельних матеріалів) та придбання меблів (жалюзів) для економічного ліцею № 2 у 2019-му році здійснювались за благодійні кошти, а не за бюджетні? Які саме будівельні роботи та меблі були закуплені за благодійні внески? Чи здійснювалась закупівля аналогічних товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти?

У зв'язку з тим, що рекомендований лист 5400138425149, яким було відправлено згаданий запит, був повернутий поштою як невручений, 25.11.2019 аналогічний запит було адресовано управлінню освіти Миколаївської міської ради.

5. На веб-сайті морського ліцею <http://ml-nikolaev.at.ua/index/0-82> оприлюднено інформацію про те, що за рахунок бюджетних коштів на 2019 рік затверджено придбання природного газу на суму 263 059,00 грн., оплату послуг (крім комунальних) на суму 241 040,00 грн., а також оплату теплопостачання на суму 192 061,00 грн.

04.11.2019 морському ліцею було надіслано запит із проханням надати інформацію 1) у зв'язку з чим не оприлюднено на веб-сайті prozorro.gov.ua закупівлю природного газу на суму 263 059,00 грн.? Чи було проведено її із дотриманням вимог Закону України «Про публічні закупівлі»? 2) Оплату яких саме послуг на суму 241 040,00 грн. заплановано Вами на 2019-й рік? Що саме вже придбано на суму 65 009,43 грн.? Чому не оприлюднено на веб-сайті prozorro.gov.ua відповідну інформацію щодо даних послуг та закупівлю теплопостачання?

У листі від 27.11.2019 морський ліцей повідомив, що природний газ наразі ним не закупується, зокрема морський ліцей відшкодовує відповідні комунальні витрати згідно із договорами оренди, про що є відповідна інформація на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

На Єдиному веб-порталі використання публічних коштів дійсно наявна детальна інформація щодо укладених морським ліцеєм договорів.

Разом з тим, на веб-сайті prozorro.gov.ua не оприлюднено <https://prozorro.gov.ua/tender/search/?edrpou=23086607> інформацію про ряд закупівель, оприлюднених на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів <https://spending.gov.ua/new/disposers/23086607/agreements>, зокрема:

- 1) ДОГОВІР № КП-1137 від 21.02.2019 (відшкодування комунальних послуг), вартість договору – 370 449.00 UAH;
- 2) ДОГОВІР № 79 від 22.02.2019 (відшкодування комунальних послуг), вартість договору – 231 505.00 UAH;
- 3) ДОГОВІР № РОФ-1137 від 11.02.2019 (оренда приміщення), вартість договору – 185 790.00 UAH;
- 4) ДОГОВІР № 55 від 09.07.2018 (поточний ремонт приміщень учбових класів), вартість договору – 87 240.32 UAH;
- 5) ДОГОВІР № КП-1137 від 12.02.2018 (комунальні послуги), вартість договору – 433 934.00 UAH;
- 6) ДОГОВІР № 79 від 09.02.2018 (комунальні послуги), вартість договору – 190 779.00 UAH;
- 7) ДОГОВІР № РОФ-1137 від 03.01.2018 (оренда приміщення), вартість договору – 221 479.96 UAH.

На підставі вищевикладеного, у своєму запиті від 02.12.2019 ми просили надати інформацію 1) У зв'язку з чим не оприлюднено на веб-сайті prozorro.gov.ua вищезгадані закупівлі? Чи було проведено їх із дотриманням вимог Закону України «Про публічні закупівлі»? 2) Надати скан-копії вищезгаданих договорів.

05.12.2019 надійшла відповідь на запит, в якій повідомлялось, що морський ліцей відшкодував комунальні витрати та плату за оренду, що є фактично просто відпискою.

Плануються подальші заходи в цьому напрямку (оскарження відмови, можливо звернення до Держаудитслужби).

Широкі повноваження з усіх окреслених вище питань належать управлінню освіти Миколаївської міської ради. Зокрема, п.п. 2.2. Положення про управління освіти Миколаївської міської ради, затверджене рішенням Миколаївської міської ради від 17.07.2018 № 40/2 (далі – Положення) встановлює, що одним з основних завдань управління освіти Миколаївської міської ради є управління закладами загальної середньої, дошкільної, позашкільної та професійної (професійно-технічної) освіти, фінансування яких здійснюється з місцевого бюджету.

До повноважень управління освіти Миколаївської міської ради належить в тому числі:

- організація та забезпечення діяльності (в межах своєї компетенції) закладів освіти, що належать до сфери управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (п.п. 3.4. Положення);
- контроль за фінансово-господарською діяльністю закладів освіти (п. 3.12. Положення);
- координація формування та використання закладами освіти міста видатків міського бюджету, а також коштів, залучених закладами з інших джерел, не заборонених законодавством (п.п. 3.14. Положення);
- організація фінансового забезпечення мережі, укладення договорів для забезпечення господарської діяльності закладів освіти;

- внесення пропозицій щодо обсягів бюджетного фінансування закладів освіти, які перебувають у комунальній власності, аналіз їх використання;
- сприяння створенню у закладах загальної середньої освіти фонду загального обов'язкового навчання, який формується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також залучення коштів підприємств, установ, організацій та з інших джерел, для задоволення матеріально-побутових потреб учнів;
- координація та контроль за діяльністю централізованої бухгалтерії при управлінні освіти Миколаївської міської ради, науково-методичного центру управління освіти Миколаївської міської ради та групи по централізованому господарському обслуговуванню закладів освіти при управлінні освіти Миколаївської міської ради;
- організація матеріально-технічного забезпечення закладів освіти; комплектування меблями, відповідним обладнанням;
- організація підготовки закладів освіти до нового навчального року, зокрема до роботи в осінньо-зимовий період, проведення поточних ремонтів (п.п. 3.22. – 3.27. Положення).

До компетенції управління освіти Миколаївської міської ради належить також ініціювання питань про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні трудової дисципліни, законодавства України з питань, що відносяться до повноважень та завдань управління (п.п. 3.49. Положення).

Відповідно до п.п. 4.9. Положення для ведення бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності підпорядкованих закладів освіти та складення звітності утворюється централізована бухгалтерія при управлінні освіти, яка діє відповідно до Положення про неї та структури, затверджених начальником управління.

Разом з тим управління освіти Миколаївської міської ради зареєстровано на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних ще з 08.08.2018, проте, всупереч вимогам законодавства, на момент проведення моніторингу (завершений 01.11.2019) жодної інформації не оприлюднило <https://data.gov.ua/organization/upravlinnia-osvity-mykolayivskoymi-miskoyi-rady>. Не забезпечує воно також виконання належним чином загальноосвітніми навчальними закладами міста Миколаєва вимог ч. 3 ст. 30 Закону України «Про освіту» шляхом оприлюднення на своєму веб-сайті <http://osvita.mkrada.gov.ua/finansovi-zvity/> чи вжиття відповідних заходів реагування до загальноосвітніх навчальних закладів, які мають власні веб-сайти.

Згідно із п.п. 1.2. Положення управління освіти Миколаївської міської ради підзвітне і підконтрольне міській раді, підпорядковане виконавчому комітету міської ради, міському голові, заступнику міського голови, відповідно до розподілу обов'язків.

У зв'язку з цим 04.11.2019 було направлено скаргу на бездіяльність управління освіти Миколаївської міської ради Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та Миколаївському міському голові.

Відповідно до ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за неоприлюднення інформації,

обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України "Про доступ до публічної інформації", "Про відкритість використання публічних коштів", а також за порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації – накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (425 – 850 грн. та 384,20 грн. судовий збір).

Проте станом на 08.12.2019 Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини надано лише проміжну відповідь по скарзі, проте з 13.11.2019 управління освіти Миколаївської міської ради почало публікувати інформацію на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/organization/upravlinnia-osvity-mykolayivskoymi-miskoyi-rady>.

Варто зауважити, що нормами п.п. 1.3. Положення встановлене, що рекомендації постійних комісій міської ради підлягають обов'язковому розгляду. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

У зв'язку з цим можливо доцільним є звернення також до профільної постійної комісії міської ради.

Також слід зазначити, що згідно із ст. 164-14 ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування визначених законодавством процедур закупівель; оцінка пропозицій конкурсних торгів (кваліфікаційних пропозицій), тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої пропозиції конкурсних торгів (кваліфікаційної пропозиції), тендерної пропозиції, що міститься в документації конкурсних торгів (кваліфікаційній документації), тендерній документації; укладення з учасником, який став переможцем торгів, договору про закупівлю за цінами і обсягами, що не відповідають вимогам документації конкурсних торгів (кваліфікаційної документації), тендерної документації; неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства; ненадання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом, – тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від семисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (11 900 – 17 000 грн. та 384,20 грн. судовий збір). Протоколи за даним напрямом має право скласти Держаудитслужба.

Разом з тим, враховуючи, що самоціллю проекту є передусім підвищення прозорості шкільних бюджетів, а не притягнення винних осіб до відповідальності, після отримання та опрацювання усіх відповідей на запити доцільно надати рекомендації управлінню освіти Миколаївської міської ради щодо усунення виявлених недоліків.

Повний текст Другого розділу Аналітичного дослідження доступний за посиланням: <http://hr-advocacy.mk.ua/wp-content/uploads/2020/02/Rozd2.pdf>

Розділ 3

Розробник - Ганна Кашуба, експерт в сфері моніторингу бюджетних процесів, голова ГО «Фонд ініціативного розвитку».

Цей розділ дає відповіді на питання «Як відбуваються порушення?» і містить інформацію про: методiku аналізу; виявлені порушення, недоліки, ризики; роль та можливості директорів шкіл, педагогів і батьків школярів у плануванні шкільних бюджетів.

В період з 1 січня по 29 лютого 2020 громадськими префектами було проведено порівняльний аналіз заходів, виконаних за кошти благодійної допомоги та за бюджетні кошти у 2019-му році в 7-ми загальноосвітніх навчальних закладів міста Миколаєва, які є розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та здійснюють ведення бухгалтерського обліку самостійно.

Дослідження проведено з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом забезпечення прозорості та спрямованості на результат, відповідно до вимог програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Гіпотези дослідження:

1. Наявність факторів подвійного фінансування однакових заходів за кошти міського бюджетів і за кошти благодійних внесків.

2. Наявність факторів фінансування заходів виключно за кошти благодійних внесків без залучення або з мінімальним залученням бюджетного фінансування (без включення цих заходів в клопотання та бюджетні запити).

У ході дослідження опрацьовано відповідь виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 28.12.2019 №7238/02.02.01-40/14/19; проведено аналіз заходів, виконаних за рахунок благодійної допомоги; проведено аналіз бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів на 2019; проведено аналіз клопотань включення до бюджетного запиту в розрізі навчальних закладів, які увійшли в пул дослідження; проведено аналіз дефектних актів в розрізі навчальних закладів, які увійшли в пул дослідження, а саме:

Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету на 2019 рік,

1. Поданні необхідні запити на інформацію до Управління освіти ММР, та одержані наступні відповіді:

По МЗОШ№1 імені Олега Ольжича:

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Бюджетний запит на 2019 рік
- Бюджетний запит 2019-2021 роки
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020 рік.

По Миколаївському Економічному Ліцею № 2:

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Бюджетний запит на 2019 рік
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020рік.

По Академії дитячої творчості

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Бюджетний запит на 2019 рік
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020рік
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020рік.

По МЗОШ № 19

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Пропозиції щодо придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю на 2019р.
- Бюджетний запит на 2019 рік
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020рік
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020рік.

По Миколаївському морському ліцею імені професора М. Александрова

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Проект бюджету на 2019 рік
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020рік.

По Миколаївській ЗОШ №11

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Бюджетний запит на 2019-2020роки
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020рік.

Миколаївська гімназія №2

- Дефектний акт на 2019 рік
- Дефектний акт на 2020 рік
- Лист №356 від 08.11.19 о придбаному у 2019 році
- Бюджетний запит на 2019-2021 роки
- Три клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020 рік
- Клопотання про включення до бюджетного запиту на 2020-2022 роки
- Інформація щодо фактичного освоєння бюджетних коштів за 2018-19 роки та план на 2020 рік.

2. Проведено аналіз заходів, виконаних за рахунок благодійної допомоги;
 3. Проведено аналіз бюджетних запитів ГРБК на 2019р;
 4. Проведено аналіз клопотань включення до бюджетного запиту в розрізі навчальних закладів, які увійшли в пул дослідження;
 5. Проведено аналіз дефектних актів в розрізі навчальних закладів, які увійшли в пул дослідження;
 6. Зроблені попередні висновки дослідження;
 7. Розроблені попередні рекомендації для ММР, щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів на фінансування закладів освіти;
 8. Прийнято участь в підготовці та проведенні інформаційно-просвітницького заходу "Шляхи підвищення ефективності бюджетних процесів в галузі освіти;
 9. В процесі проведення вищевказаного публічного заходу зроблено доповідь, під час якої обговорювалися попередні висновки дослідження.
- 8 Фінансова звітність подана на сайтах майже всіх навчальних закладів не в повному обсязі та у різних форматах. Таким чином, неможливо провести якісне дослідження на основі інформації з відкритих джерел, тому поданні уточнюючі запити на інформацію – які саме заходи фактично виконано за бюджетні кошти у 2019 у розрізі наступних закладів освіти:
- МЗОШ №1 імені Олега Ольжича;
Миколаївський Економічний Ліцей № 2;
Академії дитячої творчості;
МЗОШ № 19;
Миколаївському морському ліцею імені професора М. Александрова;
Миколаївський ЗОШ №11;
Миколаївська гімназія №2.
9. - подані уточнюючі запити на інформацію на виконком ММР (відповіді очікуються);
 - проводиться аналіз звітів про виконання паспортів бюджетних програм, виконаних ГРБК "Управління освіти у 2019р."
 10. На даному етапі дослідження (березень 2020): одержані та проаналізовані всі необхідні відповіді від ММР, щодо освоєння бюджетних коштів за період 2019р.

Висновки дослідження:

1. Фінансова звітність подана на сайтах майже всіх навчальних закладів не в повному обсязі та у різних форматах, що суттєво ускладнює дослідження на основі інформації з відкритих джерел.

2. Є ознаки подвійного фінансування однакових заходів за бюджетні кошти і за кошти благодійної допомоги. Наприклад, на основі порівняльного аналізу даних бюджетних запитів та клопотань на 2019 рік та інформації у відкритих джерелах про благодійні внески, ознаки і ризики подвійного фінансування мають місце:

2.1. В МЗОШ №1 імені Олега Ольжича при проведенні ремонтних робіт; закупівлі будівельних матеріалів; закупівлі меблів і обладнання; закупівлі господарчих товарів і матеріалів:

- **проведення ремонтних робіт та закупівлі будівельних матеріалів:**

За бюджетний період 2019 р. з міського бюджету виділено коштів на закупівлю будівельних товарів на суму 44122,49грн.

В той же період за кошти благодійних внесків були проведені наступні заходи:

1. Ремонт трубопроводу - 1515,00грн;
2. ремонт дверей - 852,00 грн;
3. закупівля будівельних матеріалів -1924,00грн.

- **закупівля меблів та обладнання:**

За бюджетний період 2019 р. з міського та державного бюджету виділено коштів на закупівлю меблів на суму 257064,00 грн.

В той же період за кошти благодійних внесків були закуплені меблі на суму 11672,00 грн

- **закупівля господарчих товарів та матеріалів:**

За бюджетний період 2019 р. з міського бюджету виділено коштів на закупівлю господарських товарів на суму 9288,00 грн.

В той же період за кошти благодійних внесків були закуплені господарські матеріали на суму 572,00 грн

http://mzoch1-olzhich.ucoz.ua/index/finansovi_zviti/0-26

<http://mzoch1-olzhich.ucoz.ua/index/0-27>

2.3. В Академії дитячої творчості при закупівлі будівельних інструментів, оргтехніки, а також спеціального обладнання та інструменту:

- **закупівля меблів:**

За бюджетний період 2019 р. з міського та з державного бюджету виділено коштів на закупівлю меблів НУШ на суму 129600,00 грн.

В той же період за кошти благодійних внесків були закуплені меблі на суму 138113,00 грн;

- **закупівля обладнання та матеріалів :**

За бюджетний період 2019 р. з міського та державного бюджету виділено коштів на

закупівлю учбового обладнання та матеріалів для НУШ на суму 53307,00 грн.

В той же період за кошти благодійних внесків були закуплені матеріали для оформлення школи на суму 27171,82 грн.

<http://artacademy.org.ua/index/bukhgalterija/0-67>

3. Є ознаки щорічного фінансування деяких заходів виключно за рахунок коштів благодійних внесків без включення цих заходів в клопотання та бюджетні запити:

Наприклад, в Миколаївській гімназії №2 це – заходи з комп'ютеризації, навчально-методична робота, господарчі потреби, послуги охорони, закупівля очищеної води та послуги «гімназія онлайн» <https://gymnasiya2.org.ua/blogs.html>.

4. Є ознаки дублювання функцій та повноважень при реалізації місцевої політики (зокрема заходи з енергозбереження). Наприклад: відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм, розміщених на сайті міськради, в рамках практично усіх бюджетних програм, які виконуються ГРБК «Управління освіти ММР» в 2019 році включені заходи з енергозбереження. З 2017р. для реалізації політики енергозбереження ММР створено окремий ГРБК "Департамент енергетики, енергозбереження та впровадження інноваційних технологій". Отже, з 2017 року аналогічні заходи – заходи з енергозбереження, в рамках різних бюджетних програм, виконуються двома ГРБК. Цей факт можна розглядати, як дублювання функцій та повноважень, що призводить до додаткового навантаження на бюджет міста.

Висновки та рекомендації:

Широкі повноваження з усіх окреслених вище питань належать управлінню освіти Миколаївської міської ради. Зокрема, п.п. 2.2. Положення про управління освіти Миколаївської міської ради, затверджене рішенням Миколаївської міської ради від 17.07.2018 № 40/2 (далі – Положення) встановлює, що одним з основних завдань управління освіти Миколаївської міської ради є управління закладами загальної середньої, дошкільної, позашкільної та професійної (професійно-технічної) освіти, фінансування яких здійснюється з місцевого бюджету.

До повноважень управління освіти Миколаївської міської ради належить в тому числі:

- організація та забезпечення діяльності (в межах своєї компетенції) закладів освіти, що належать до сфери управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (п.п. 3.4. Положення);

- контроль за фінансово-господарською діяльністю закладів освіти (п. 3.12. Положення);

- **координація формування та використання закладами освіти міста видатків міського бюджету, а також коштів, залучених закладами з інших джерел, не заборонених законодавством** (п.п. 3.14. Положення);

- організація фінансового забезпечення мережі, укладення договорів для забезпечення господарської діяльності закладів освіти;

- внесення пропозицій щодо обсягів бюджетного фінансування закладів освіти, які перебувають у комунальній власності, аналіз їх використання;

- сприяння створенню у закладах загальної середньої освіти фонду загального обов'язкового навчання, який формується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також залучення коштів підприємств, установ, організацій та з інших джерел, для задоволення матеріально-побутових потреб учнів;

- координація та контроль за діяльністю централізованої бухгалтерії при управлінні освіти Миколаївської міської ради, науково-методичного центру управління освіти Миколаївської міської ради та групи по централізованому господарському обслуговуванню закладів освіти при управлінні освіти Миколаївської міської ради;

- організація матеріально-технічного забезпечення закладів освіти; комплектування меблями, відповідним обладнанням;

- організація підготовки закладів освіти до нового навчального року, зокрема до роботи в осінньо-зимовий період, проведення поточних ремонтів (п.п. 3.22. – 3.27. Положення).

До компетенції управління освіти Миколаївської міської ради належить також ініціювання питань про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні трудової дисципліни, законодавства України з питань, що відносяться до повноважень та завдань управління (п.п. 3.49. Положення).

Відповідно до п.п. 4.9. Положення для ведення бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності підпорядкованих закладів освіти та складення звітності утворюється централізована бухгалтерія при управлінні освіти, яка діє відповідно до Положення про неї та структури, затверджених начальником управління.

Разом з тим відсутній дієвий механізм, який би забезпечив контроль за використанням загальноосвітніми навчальними закладами коштів, товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога та з інших джерел, не заборонених законодавством.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

На підставі вищевикладеного, керуючись п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання», громадські префекти пропонують:

1. Забезпечити уніфіковану подачу фінансової звітності на веб-сайтах навчальних закладів у повному обсязі та у машинозчитуваних форматах. Це забезпечить прозоре використання публічних фінансів та довіру благодійників.

2. Усунути (у разі підтвердження) подвійне фінансування однакових заходів за бюджетні кошти і за кошти благодійної допомоги.

3. Розглядати благодійні внески, як допоміжний, але не основний інструмент фінансування закупівель.

4. Усунути дублювання функцій та повноважень при реалізації місцевої політики.

5. Створити у межах штатного розпису структурний підрозділ управління освіти Миколаївської міської ради, який був би відповідальний за здійснення контролю за надходженням та використанням загальноосвітніми навчальними закладами коштів, товарів, робіт і послуг, отриманих в якості благодійної допомоги та з інших джерел, не заборонених законодавством.

5.1. Розробити нормативно-правову базу, яка б регулювала діяльність вищезгаданого структурного підрозділу.

5.2. Забезпечити належний контроль за надходженням та використанням коштів, товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога шляхом проведення постійного моніторингу веб-сайтів загальноосвітніх навчальних закладів та проведення фактичних перевірок.

5.3. Забезпечити формування громадської ради при управлінні освіти Миколаївської міської ради, яка б здійснювала громадський контроль та заслуховування звітів вищезгаданого структурного підрозділу.