



АГЕНТСТВО ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
КОРРУПЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

YUKSALISH
ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЕ ДВИЖЕНИЕ

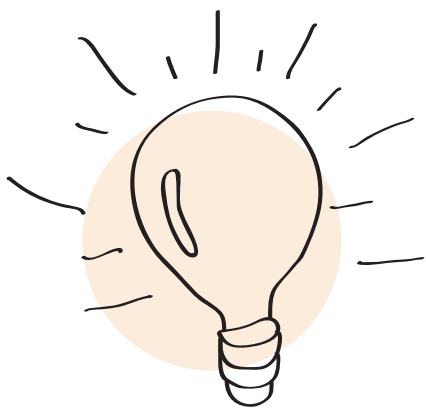


REGIONAL DIALOGUE
Branch Office in Uzbekistan



ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ ПО ОЦЕНКЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ ПРИ ПРИЕМЕ В НАЧАЛЬНУЮ ШКОЛУ

Ташкент - 2022



КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью настоящего исследования была оценка коррупционных рисков при приеме в начальную школу с использованием количественного и качественного метода исследований. Для получения объективных, всеобъемлющих данных опросы проводились во всех регионах республики среди трех групп респондентов – непосредственных участников процесса приема в начальную школу: родителей первоклассников, учителей начальной школы (среди них проводилось анкетирование), и директоров школ (индивидуальные интервью).

Результаты смешанного метода исследований выявили шесть основных факторов рисков коррупции:

- 1 Прием в начальную школу
- 2 Недостаток бюджетного финансирования и его прозрачности
- 3 Нехватка инфраструктуры, оснащенности, и логистического обеспечения школ
- 4 Нехватка квалифицированных педагогических кадров
- 5 Низкий уровень заработной платы сотрудников школ
- 6 Профессиональная недобропорядочность и этика субъектов образования

Все факторы тесно взаимосвязаны между собой. В рамках оценки каждого из них проведен анализ институциональной и законодательной базы, восприятия проблемы респондентами, их опыта, предложений по изменению (улучшению) ситуации, сделаны экспертные выводы с точки зрения коррупционных рисков и рекомендации по сокращению влияния этих факторов рисков на

возникновение коррупционных рисков в форме коррупционного и неэтичного поведения.

Работа включала подготовку предварительного анализа на выбранную тему с использованием статистических данных Министерства народного образования, национальных и международных докладов и обзоров на данную тему, анализа законодательной базы и публикаций в средствах массовой информации и социальных сетях, а также информации, полученной в результате бесед с работниками общего среднего образования и изучения мнений граждан, опубликованных в социальных сетях.

По результатам предварительного анализа были составлены опросники для проведения анкетирования и интервью, после чего были проведены опросы респондентов, а полученные данные были проанализированы для представления результатов исследования в данном документе.

Результаты исследования показали, что большинство факторов коррупционных рисков и сами риски обусловлены непрозрачной системой приема в школу, непрозрачной и неэффективной системой бюджетного финансирования школ, непрозрачной и неэффективной системой распределения и использования выделенных ресурсов, а также отсутствием регулируемой законом возможности оказания/предоставления финансовой помощи школам со стороны родителей в случаях нехватки бюджетного финансирования. Нехватка бюджетного финансирования, в свою очередь, ведет к нехватке необходимой инфраструктуры для оптимального функционирования школ, что также является одним из факторов, способствующих возникновению коррупционных рисков. Непрофессиональное и неэтичное поведение участников процесса

приема в школу также частично обусловлено непрозрачностью процесса и недоверием к системе народного образования, нехваткой квалифицированных кадров и низкой зарплатой работников общеобразовательных учреждений.

Документ предназначен для использования Агентством по противодействию коррупции, Министерством народного образования, руководителями системы образования и других министерств и ведомств, педагогов, общественных деятелей, журналистов, иностранных доноров, а также всех тех, кто заинтересован в изучении причин и следствий коррупции и недобропорядочности в процессе приема в среднеобразовательные школы Республики Узбекистан. Данное исследование может стать хорошей платформой для разработки рекомендаций для соответствующих ведомств и последующего принятия эффективных мер по предотвращению коррупции в системе школьного образования.

Основанное на мнении респондентов, исследование отражает ситуацию и проблемы в процессе приема детей в среднеобразовательные школы, так же как и в среднем образовании в целом. Данный отчет содержит результаты исследования, которое было проведено при поддержке международных экспертов в соответствии с мировыми стандартами оценки коррупционных рисков, а также рекомендации по сокращению влияния факторов коррупционных рисков.

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Итоговый отчет по оценке коррупционных рисков при приеме в начальную школу подготовлен Общенациональным движением «Юксалиш» и Агентством по противодействию коррупции Республики Узбекистан, совместно с экспертами МНПО «Региональный диалог».

Основными авторами этого анализа являются Номозали Рузикулов (национальный эксперт в области образования) и Людмила Стайшюнайте (менеджер проекта «Создание первых антикоррупционных лабораторий в Узбекистане»).

Авторы выражают искреннюю благодарность за помощь в подготовке документа:

Петре Горьюп

(Глава Представительства МНПО «Региональный диалог» в Узбекистане)

Квентину Риду

(международный эксперт по вопросам борьбы с коррупцией, Англия/Чешская Республика)

Горану Клеменчичу

(правовой эксперт МНПО «Региональный диалог»)

Нодиржону Жураеву

(специалист по программам, МНПО «Региональный диалог» в Узбекистане)

Дарье Земесевой

(проект менеджер, МНПО «Региональный диалог» в Узбекистане)

Шерзоду Сапарову

(Заместитель начальника управления предупреждения коррупции и внедрения системы «комплаенс-контроль»)

Улугбеку Дауланову

(заместитель начальника управления анализа и мониторинга системы противодействия коррупции Агентства по противодействию коррупции)

Бобуру Бекмуродову

(председатель ОНД «Юксалиш»)

Аскару Маматханову

(заместитель председателя ОНД «Юксалиш»)

Шамшоду Юнусову

(менеджер по программам ОНД «Юксалиш»)

Шохруху Хаккулову

(ассистент проекта «Создание первых антикоррупционных лабораторий в Узбекистане»)

Валерии Намазовой

(ассистент проекта «Создание первых антикоррупционных лабораторий в Узбекистане»)

Зийнат Зияевой

семейному и бизнес психологу

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛОССАРИЙ / СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	7
1. ВВЕДЕНИЕ	8
О проекте «Создание первых антикоррупционных лабораторий в Узбекистане»	
2. ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРИЕМА В НАЧАЛЬНУЮ ШКОЛУ	9
3. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ	12
4. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ ПРИ ПРИЕМЕ В ШКОЛУ	15
4.1 Прием в начальную школу.....	15
4.2 Недостаток бюджетного финансирования и его прозрачности.....	27
4.3 Нехватка инфраструктуры, оснащенности, и логистического обеспечения школ.....	34
4.4 Нехватка квалифицированных педагогических кадров.....	40
4.5 Заработная плата сотрудников школ.....	45
4.6 Профессиональная недобропорядочность и этика субъектов образования.....	48
5. ОБОБЩЕННЫЕ ВЫВОДЫ	56
6. ОБОБЩЕННЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	59
7. ПОСЛЕСЛОВИЕ	61
8. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	63
9. ПРИЛОЖЕНИЯ	64
Приложение №1 Выборка регионов и количества респондентов для анкетирования.....	64
Приложение №2 Рекомендуемый пример для создания единой платформы открытых данных.....	64
Приложение №3.....	65
ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	66
КРУЖКИ И ВНЕШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	67
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ	68

ГЛОССАРИЙ / СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

МНПО – Международная неправительственная организация

ОНД – Общенациональное движение

МНО – Министерство народного образования

РайОНО – Районный отдел народного образования

ВУЗ – Высшее учебное заведение

PETS – Система отслеживания государственных расходов

Коррупционный риск – возможность коррупционного поведения

Фактор коррупционного риска – все то, что способствует коррупционному поведению

Дискреционные полномочия - совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющие возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения

Микроучасток – территория, на которой расположена школа, относящаяся к месту регистрации семьи

1. ВВЕДЕНИЕ

О ПРОЕКТЕ «СОЗДАНИЕ ПЕРВЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ЛАБОРАТОРИЙ В УЗБЕКИСТАНЕ»

Итоговый отчет подготовлен в рамках проекта «Создание первых антикоррупционных лабораторий в Узбекистане», инициированного Общенациональным движением «Юксалиш», и реализуемого совместно с Агентством по противодействию коррупции Республики Узбекистан, при финансовой и экспертной поддержке Государственного департамента США через МНПО «Региональный диалог» (Словения).

Преимущество и актуальность реализации проекта «Создание первых антикоррупционных лабораторий в Узбекистане» заключается в том, что до настоящего времени в стране не существовало механизма исследования коррупционных рисков и управления этими рисками, который должен являться основанием для разработки антикоррупционных мер, политики и стратегий. Антикоррупционные лаборатории – это экспертная платформа для выявления, анализа, научной и систематической оценки коррупционных рисков в разных сферах общественной жизни в масштабах республики с целью выработки рекомендаций по их снижению.

Основными задачами антикоррупционных лабораторий являются создание методологии

оценки коррупционных рисков, исследование опыта и восприятия населения в отношении коррупционного и недобропорядочного поведения, разработка теоретически и практически обоснованных рекомендаций на основе проведенного анализа, для последующего принятия мер по управлению рисками и их снижению. Конечная цель исследования – создание механизма исследования коррупционных рисков в соответствии с международными стандартами.

Ожидается, что разработанный механизм оценки коррупционных рисков станет платформой для разработки рекомендаций по борьбе с коррупцией в различных сферах.

2. ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРИЕМА В НАЧАЛЬНУЮ ШКОЛУ

Образование охватывает самые фундаментальные нужды и затрагивает основную часть населения. По данным Министерства народного образования за 2021 год, речь идет о более чем 10.000 школах по всей республике, 6 миллионах учащихся, более 500.000 учителей, и бесчисленном количестве родителей и семей. За годы независимости республики уровень подготовки учеников и учителей упал крайне низко, и сегодня образование является одной из сфер, требующих радикальных реформ. По этой причине оценка коррупционных рисков при приеме в школу стала темой первой антикоррупционной лаборатории.

Помимо коррупционных факторов и рисков, результаты исследования указывают на глубокие структурные проблемы, причины которых лежат в законодательных и институциональных основах системы народного образования. Наиболее существенными проблемными факторами являются следующие.

1. Порядок приема в первые классы общеобразовательных учреждений определяется Административным регламентом по оказанию государственных услуг для поступления детей в государственные общеобразовательные учреждения, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 469 от 7 июня 2019 года через платформу онлайн-очереди qabul.maktab.uz.

Существуют два вида квот приема в школу – основная и дополнительная. Основная квота предназначена для проживающих на закрепленном к школе микроучастке. Дополнительная квота формируется из существующих возможностей образовательного учреждения принимать учащихся с других микроучастков. Отсутствие унифицированной информации о допуске, критериев приема по дополнительной квоте, и неэффективное информирование о процессе приема для всех заинтересованных сторон приводит к устойчивому фактору риска коррупции и недобропорядочного поведения.

2. В 2017 году в районных (городских) отделах народного образования созданы централизованные финансово-бухгалтерские службы в целях повышения прозрачности и усиления общественного контроля за бюджетным процессом, отчетностью в образовательных учреждениях, а также повышения ответственности и дисциплины. Однако, механизм распределения средств между школами остается непрозрачным, укрепляя недоверие к деятельности МНО и школ.

3. Строительство новых школ и развитие инфраструктуры, укрепление материально-технической базы общеобразовательных учреждений осуществляется в рамках ежегодных централизованных инвестиционных программ по трем видам работ (новое строительство, капитальная

реконструкция, капитальный ремонт). В год данная программа охватывает примерно 350-400 школ.

Вместе с тем, за счет местных бюджетов по необходимости проводится текущий ремонт учреждений (ремонт системы отопления, кровли, холодного водоснабжения, системы канализации и ограждений). Такими видами работ обычно охватывается всего около 10 процентов школ в год. Как показывает практика, созданные отделы по координации и мониторингу за надлежащей эксплуатацией объектов народного образования не полностью покрывают ежедневный спрос образовательных учреждений из-за ограниченных кадровых и материальных ресурсов и больших расстояний между школами.

4. За последние годы было принято множество нормативных документов о повышении заработной платы и материальных поощрений учителям и сотрудникам общеобразовательных школ с указанием размеров роста и условий их выплаты. Каждый документ прописывает количество часов в преподавательской ставке (нагрузка часов), при этом количество часов на ставку часто меняется. Все вышеперечисленное приводит к различным интерпретациям и применению нормативных положений, а отсутствие прозрачности процесса формирования заработных плат усугубляет данный процесс.

5. Из-за непрестижности профессии учителя существует значительная нехватка кадров, в частности молодых специалистов-педагогов. Данная проблема отражается также в недостаточном уровне квалификации

педагогов школ, что препятствует успешному осуществлению задач, поставленных перед системой общего среднего образования, и способствует росту неравенства между школами.

Основной кадровой проблемой, решение которой требует безотлагательности, является преобладание педагогов со средне-специальным образованием в начальных классах, где формируются основные навыки и мотивация к усвоению знаний. Зачастую специалисты со средне-специальным педагогическим образованием не в состоянии обеспечить качественный уровень обучения, что обусловлено ограниченным количеством часов по педагогике, психологии и методике преподавания предметов в педагогических колледжах. В связи с этим, выпускники педагогических колледжей не имеют необходимой квалификации для определения качества усвоения пройденного материала, его восприятия учениками, а также опыта налаживания психологической связи с детьми. В востребованных/переполненных школах, которые были охвачены исследованиями, педагогический состав имеет высшее педагогическое образование, в то время как в большинстве школ республики в начальных классах преподают специалисты со средне-специальным образованием. Это приводит к неравенству между школами, классами, и, следовательно, к неравному получению качественного образования. Неравенство, в свою очередь, является фактором коррупционного риска при приеме в начальную школу, и в процессе получения образования.

Особой темой является дефицит кадров для школ с русским языком обучения. Большинство работающих в русскоязычных классах педагогов по точным и естественным наукам относятся к пенсионной или предпенсионной группе населения, и зачастую не владеют навыками качественного использования современных информационных технологий, которые сегодня являются важной частью образовательного процесса. Кроме того, педагогические ВУЗы выпускают недостаточное количество учителей-предметников, преподающих на русском языке (по некоторым предметам нет русскоязычных выпускников). В результате этого, занятия в данных классах проводятся не носителями языка, и это серьёзно отражается на усвоении учащимися необходимых знаний.

б. Профессиональная добропорядочность сотрудников школ и этика поведения в рамках образовательного процесса регулируются Уставом общеобразовательного учреждения, в котором прописаны правила поведения работников школ, родителей и учеников. Декларированные в уставе школы кодекс этики, права и обязанности учителей и администрации на практике не выполняются, т.к. они вводятся без основополагающего анализа существующих проблем этики. Более того, на формирование понятия этики у родителей влияет восприятие и опыт поведения других родителей и сотрудников школ.

Все вышеперечисленные факторы являются причиной негативного восприятия в обществе, подрывающего доверие к политическим, организационным и финансовым усилиям государства в этом направлении, что продемонстрировали ответы респондентов. Каждый из факторов рассматривается в Главе 4.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ

Механизм проведения исследований включает в себя следующие 4 этапа:

1. Разработка методологии исследований:

- ✓ определение темы и методов исследования;
- ✓ определение целевой аудитории;
- ✓ определение выборки населения;
- ✓ определение необходимого числа экспертов и участников исследования для проведения опросов;
- ✓ определение сроков исполнения.

2. Составление статистического и ситуационного анализа, который включает в себя:

- ✓ Описание законодательной и институциональной базы при приеме в школу с целью выявить принятые, но не работающие практики, пробелы, и пункты законодательства, являющиеся факторами коррупционных рисков;
- ✓ Анализ СМИ, соцсетей, научных статей на выбранную тему, выявление случаев из практики при приеме в начальную школу.

3. Опросы целевых групп при помощи анкетирования и интервью нацелены:

- ✓ отразить практический опыт людей, столкнувшихся с проявлениями коррупционного характера;
- ✓ изучить восприятие коррупции, опыт, причины профессиональной недобропорядочности, нарушения этики и их последствия, мнения релевантных групп населения, а также проблемы, с которыми сталкиваются разные категории респондентов.

4. Подготовка итогового отчета с рекомендациями:

- ✓ оценка факторов коррупционных рисков и сравнение всех собранных данных, их обобщение в финальном отчете, экспертные выводы и выработка рекомендаций о том, какие меры необходимо принять для минимизации влияния этих факторов в процессе приема учеников в первые классы начальной школы.

5. Общественный мониторинг принятия рекомендаций

- ✓ привлечение общественности к мониторингу принятия мер, рекомендованных в итоговом отчете.

Охват исследования: вся территория республики, включая областные центры, промышленные города, районные центры, крупные сельские поселения.

Целевая группа опросов: родители первоклассников, учителя начальной школы, директора школ.

Конечные бенефициары: Министерство народного образования, Агентство по противодействию коррупции, Общенациональное движение «Юксалиш», родители учащихся, директора и преподаватели школ.

Методы сбора данных: Данные собраны двумя способами: анкетирование среди учителей и родителей, структурированное интервью директорами. При сборе данных соблюдалась полная анонимность каждого респондента. Перед началом процесса сбора данных интервьюеры и волонтеры проекта прошли специализированный инструктаж по проведению анкетирования и интервью с каждой категорией респондентов.

Для проведения анкетирования в случайном порядке были определены 114 школ, что составляет чуть более 1 процента от общего количества 10 002 государственных школ из всех 14 регионов республики ¹, с учетом их территориального расположения и запланированной мощности. Из выбранных школ, 21 расположена в областных центрах, 31 - в городах областного подчинения, 31 - в районных центрах, и еще 31 школа - в крупных сельских населенных пунктах.

Таблица выборки для анкетирования представлена в Приложении № 1.

Для исследования были выбраны школы, пользующиеся спросом среди населения, в частности, со смешанным языком обучения. Количество учащихся данных школ в 2-3.5 раза превышает коэффициент их мощности, и, таким образом, представляет собой фактор коррупционного риска, создающий возможности для проявления коррупционного и недобропорядочного поведения, связанного с нарушением регламентирования микроучастков и нехваткой инфраструктуры.

Целью охвата школ в крупных сельских населенных пунктах было изучение реального спроса населения на качественное образование с учетом роста или отставания социальной инфраструктуры на местах относительно ученических мест и укомплектованности образовательных учреждений педагогическими кадрами и оценка связанных с этими проблемами коррупционных рисков.

Исследование по всем 14 регионам республики охватило 114 директоров, 1 740 учителей, 3 420 родителей (5 274 человека). По факту, в опросах и интервью приняли участие 4 920 человек, или 93,3 % респондентов.

Для каждой группы респондентов был разработан индивидуальный формат анкеты. Анкета для родителей содержала 62 вопроса, анкета для учителей – 55 вопросов. Интервью с директорами включало в себя 18 вопросов. Учитывая деликатность вопросов, каждая из групп респондентов исследовалась с точки зрения виктимизации в результате

¹ По данным Министерства народного образования за 2020 год.

проявления коррупционных рисков в системе общего среднего образования.

Анкеты для учителей и родителей состояли из трех блоков, последовательно переходящих от простых вопросов к более «чувствительным» вопросам. Первый блок исследовал общую осведомленность респондентов о системе приема в школу, степень их восприятия коррупционных проявлений. Второй блок был нацелен

на изучение личного опыта, связанного с существующими проблемами и практиками приема в школу.

Третий блок вопросов был нацелен выявить отношение респондентов к внебюджетным платежам, их причины, эквиваленты неформальных платежей, и получить предложения по изменению ситуации.

Схематически идея анкет для опросов выглядит следующим образом:

ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ ФАКТОРЫ И МОТИВЫ КОРРУПЦИОННОГО И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОГО ПОВЕДЕНИЯ ДЛЯ ТРЕХ ГРУПП РЕСПОНДЕНТОВ

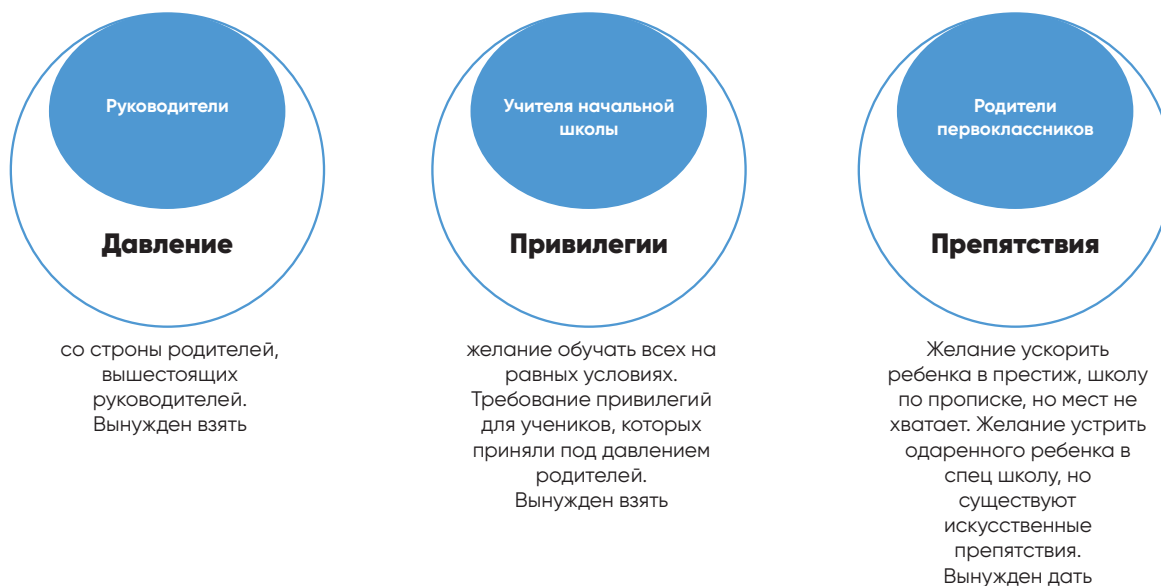


Рисунок 1.

Вопросы составлялись по принципу, что разные группы респондентов, в зависимости от степени оказываемого на них/испытываемого давления, встречающимся им недостаткам в системе, или, руководствуясь опытом других участников процесса, вынуждены нарушать профессиональную этику или проявлять недобропорядочное поведение.

Составленные при помощи психолога и международных экспертов анкеты помогают высказать точку зрения, понять настроения и тенденции в обществе, осветить проблемы, которые не очевидны госорганам. Дизайн анкеты позволяет респондентам также написать комментарии и предложения о том, как можно обеспечить прозрачность и подотчетность при приеме в школу.

Для «калибровки» вопросов в анкетировании и для интервью было использовано пилотное исследование в двух школах Ташкента. Для его проведения Агентство по противодействию коррупции составило официальное письмо в Министерство народного образования с просьбой поддержать проведение исследований в школах.

На основе анализа пилотных данных анкеты были адаптированы для проведения опросов в масштабах республики.

В каждой школе исследование проводилось четырьмя сотрудниками: двое проводили интервью с директором (один задает вопросы и беседует, второй – записывает ответы и свои наблюдения о реакции на вопросы), третий работал в аудитории с учителями, и четвертый – с родителями.

Во всех трех группах опросы занимали от 40 до 60 минут. Собранные данные были внесены в специальный шаблон в Excel, где они были систематизированы для последующего анализа.

Данные из каждого региона вносились в отдельную таблицу. Таким образом, общее количество таблиц составило 14, в соответствии с количеством областей республики. Каждая таблица содержит 12 вкладок – по 4 для каждой из трех категорий респондентов – учителей, родителей, директоров: город, район, село, итоги. Для анализа данных по стране была создана таблица, обобщающая данные всех регионов и состоящая из 8 вкладок: по одной для каждой группы респондентов и вкладки для открытых вопросов с комментариями, классифицирующие комментарии по наиболее популярным темам и проблемам.

4. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ ПРИ ПРИЕМЕ В ШКОЛУ

4.1 ПРИЕМ В НАЧАЛЬНУЮ ШКОЛУ

Порядок приема в первые классы общеобразовательных учреждений регулируется Положением об общем среднем образовании, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 140 от 15 марта 2017 года ², а также Административным регламентом по

оказанию государственных услуг для поступления детей в государственные общеобразовательные учреждения, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 469 от 7 июня 2019 года ³.

Пятым разделом Положения об общем среднем образовании, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Республики

² <https://lex.uz/uz/docs/3137130>

³ <https://lex.uz/uz/docs/4367850>

Узбекистан № 140 от 15 марта 2017 года регламентируется закрепление за школами микроучастков, в которых имеется определенное количество домохозяйств. Так, ежегодно, решением районного хокимията к каждой школе прикрепляется микроучасток, к которому относятся близлежащие многоквартирные и индивидуальные жилые дома. Согласно пункту 39 указанного Положения, педагогами данной школы осуществляется подворовой или поквартирный обход с целью выявления детей, достигших школьного возраста.

Согласно пункту 41 Положения, администрация школы несет ответственность за своевременное обеспечение школьным образованием детей, достигших школьного возраста.

В пункте 42 указанного Положения определено, что в первый класс общеобразовательного учреждения принимаются дети 6-7 лет по медицинскому заключению. Тогда как, согласно Закону «Об образовании»⁴ данный возраст составляет 7 лет (дети, достигшие этого возраста до 31 декабря текущего года, могут пойти в школу в данном году).

Таким образом, между Положением и Законом имеется несоответствие касательно школьного возраста. При этом, Закон превагирует, и на практике дети должны быть приняты в школу с 7 лет.

В пункте 44 определено, что дети принимаются в первый класс общеобразовательного учреждения

вне зависимости от их уровня подготовленности. Несмотря на это, администрация школы может принимать решение о приеме или об отказе в приеме ребенка по результатам собеседования с психологом.

Существование двух нормативно-правовых актов касательно порядка приема детей в первый класс создает сложности в имплементации этих актов, и тем самым может стать фактором и мотивом коррупционного или недобропорядочного поведения.

Спрос на школы, которые обеспечивают высокое качество образования привел к введению двух видов квот приема для общеобразовательных учреждений – основной и дополнительной.

Данные квоты закреплены Постановлением Кабинета Министров №173 «О совершенствовании деятельности государственных специализированных общеобразовательных учреждений с углубленным изучением отдельных предметов»⁵ и распространяются как на общеобразовательные школы, так и на специализированные.

Основная квота формируется хокимиятами районов (городов) из числа детей, достигших школьного возраста, и проживающих на закрепленном микроучастке.

Дополнительная квота формируется из существующих возможностей образовательного учреждения для детей, которые не попали в основную

⁴ <https://lex.uz/uz/docs/5013007>

⁵ <https://lex.uz/uz/docs/1382112>

квоту, и предназначена для детей школьного возраста, проживающих на микроучастке или за его пределами.

Прием детей в общеобразовательные школы по дополнительной квоте осуществляется директорами соответствующих общеобразовательных школ на основании общих требований, установленных в соответствии с Положением об общем среднем образовании, утвержденным Кабинетом Министров от 15 марта 2017 года №14.

При анализе вышеперечисленных актов возникли вопросы касательно формирования и реализации дополнительной квоты. Так, не ясно, по каким критериям директор рассматривает кандидатов для дополнительной квоты? Где публикуется список принятых в школу первоклассников? Существует ли надлежащая оценка психологической пригодности (согласно единому принятому стандарту) ребенка к обучению в школе в процессе приема?

Далее, до 31 августа текущего года родители детей в возрасте до 6,5 лет, желающих учиться в первом классе, должны привести их на консультацию учителей и психологов общеобразовательной школы для подтверждения физической и психологической подготовленности ребенка к школе.

СИСТЕМА ОНЛАЙН-ОЧЕРЕДИ QABUL.MAKTAB.UZ

«Административным регламентом по оказанию государственных услуг для поступления детей в государственные общеобразовательные учреждения» определен порядок приема детей в общеобразовательные учреждения через систему онлайн-очереди qabul.maktab.uz для подачи документов в государственные общеобразовательные учреждения, адаптированную в Единый портал интерактивных государственных услуг.

В системе онлайн очереди предусмотрено резервирование очереди как в пределах микроучастка школы, так и вне микроучастка.⁶ Однако, возможность занять очередь для подачи документов доступна только для детей, живущих в пределах микроучастка, и недоступна для тех, кто прописан вне его, ограничивая право выбора школы.⁷

Следует отметить, что по формированию основной квоты не регламентированы следующие вопросы: Кто непосредственно будет определять количество квоты? Кто будет отвечать за достоверность цифровых показателей квот? Каким образом будут учтены желания родителей? Как данный процесс будет зафиксирован документально? Какова коммуникационная и информационная стратегия для эффективного взаимодействия с родителями во всех регионах и микрорайонах страны

⁶ Микроучасток своей школы можно определить на платформе <https://xt.uzedu.uz/Home/GPS/>

⁷ Примечание авторов: На момент проведения опросов система была недоступной для детей вне микроучастка, и стала открытой с 2021-2022 учебного года.

относительно процесса, процедуры и регулирования приема?

Отсутствие подробной и унифицированной информации о допуске и неэффективное информирование о процессе допуска для всех заинтересованных сторон приводит к устойчивому фактору риска коррупции и недобропорядочности, который влияет на коррумпированное и неэтичное поведение заинтересованных сторон, которые обычно либо сами себя регулируют, основываясь на предыдущем личном или чужом опыте, либо на восприятии такого опыта.

ВОСПРИЯТИЕ РЕСПОНДЕНТОВ

Результаты анкетирования среди учителей школ показали, что 47% опрошенных считают, что система приема ребенка в школу работает хорошо. 25% считает, что система хромает, но в целом работает хорошо. При этом, 72,3% ответили, что система основной и дополнительной квот при приеме в школу эффективна, а 28% с ними не согласны. 52% опрошенных считают, что процедура приема урегулирована на законодательном уровне достаточно эффективно. При этом, 33% учителей ответили, что процедура требует совершенствования с учетом лучших международных практик.

Анализ ответов родителей на вопрос о том, какую систему подачи документов на поступление в школу вы бы предпочли, 46,1% респондентов ответили онлайн, т.к. это удобно и экономит время, а 15,3% предпочли лично, т.к. не доверяют электронной системе, или ограничен доступ к интернету. Из опрошенных родителей 55% владеют информацией о

существовании двух квот приема, а 45% - не знают о таком порядке. Всего лишь 17% родителей воспользовались дополнительной квотой в 2020/2021 учебном году.

В то же время, на вопрос, чем был обусловлен прием ребенка по основной квоте, 26% родителей ответили, что они приложили усилия, чтобы устроить ребенка в данную школу, несмотря на то, что они относятся к микроучастку школы. По дополнительной квоте намеренно старались устроить своего ребенка 38,3% родителей.

Касательно системы онлайн-очереди, введенной во всех областях с 2020-2021 учебного года, 45% опрошенных родителей указали на недостаточную информированность, а 28% даже не слышали о такой системе. По этой причине, 76% родителей не пользовались данной системой при оформлении ребенка в школу. В то же время, 56% родителей считают такую форму удобной.

Самый высокий интерес к вопросу о приеме и квотах выявился среди директоров общеобразовательных школ. По сравнению с другими направлениями исследования, на данную тему высказались почти 15% респондентов с предложениями об изменении данной системы. Директора школ Наманганской области, к примеру, высказались за отмену дополнительной квоты для школ, где не хватает места для приема учащихся, т.е. предлагалось учитывать квоты в соответствии с мощностью школ.

КАКИМИ МЕТОДАМИ ВОСПОЛЬЗОВАЛИСЬ БЫ РОДИТЕЛИ, ЧТОБЫ УСТРОИТЬ РЕБЕНКА В ШКОЛУ (%)**График 1.**

Эти результаты доказывают вышеупомянутую проблему неэффективного обмена информацией о правовых нормах и процедурах, а также широкие дискреционные полномочия школьных директоров, которые побуждают родителей и администрацию обходить нормативные препятствия и неопределённости путем прямых переговоров для решения возникающих проблем: таким образом, эти факторы приводят к рискам коррупции и недобропорядочности в форме коррупционного и неэтичного поведения заинтересованных сторон.

ОПЫТ РЕСПОНДЕНТОВ

Анализ открытых вопросов среди учителей собрал большое количество предложений о том, что прием должен осуществляться только по основной квоте. Самый высокий процент респондентов, поддерживающих данную форму приема в школы, показали Сырдарьинская (50%), Джизакская область (26%), Кашкадарья (18%), Самаркандская и Навоийская области (11%). За необходимость

основной квоты, и приема одаренных детей вместо дополнительной квоты высказались следующие регионы: Андижанская область (24%), Ферганская (20%), Сурхандарья (11%), Бухарская область – (8%).

Опыт родителей был раскрыт в вопросе «С какими трудностями вы столкнулись при оформлении ребенка в первый класс?». С нехваткой мест по месту регистрации по всей республике столкнулись 22% опрошенных родителей. Наиболее остро проблема стоит в Навоийской (41%) и Кашкадарьинской области – 28%. Нехватка ученических мест менее отмечена в Джизакской (8,3%), Ферганской (8%), Самаркандской (9,7%), Хорезмской 10,3%, и Сырдарьинской (11%) областях.

Проблему выбора языка обучения отметили в среднем 18% родителей республики. Данная проблема ярко выражена в Самаркандской области (30%), Андижанской и Ферганской областях по 26%, в Ташкентской области и Республике Каракалпакстан – 23%. В

других областях родители поднимали эту тему в 8-12% комментариев.

Не смогли устроить ребенка в желаемый класс (или учителю) 19,3% респондентов республики. Самые высокие показатели отмечены в Самаркандской (33%), Хорезмской (32,4%), и Сырдарьинской (30%) областях.

Интересно, что 59% опрошенных родителей отрицали необходимость поиска неофициальных путей для зачисления ребенка в школу. Однако, необходимо обратить внимание на то, что в Сурхандарье (24,3%), Наманганской области (22%), Кашкадарьинской области (21%) и Андижанской области (20%) респонденты отметили, что к неофициальным путям приходится прибегать всегда, что означает, что каждому 4-му или 5-му родителю страны приходится прибегать к неофициальным путям поступления в школу.

ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ И ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА ДЕТЕЙ ПРИ ПРИЕМЕ В ШКОЛУ.

Красной нитью в комментариях учителей и директоров проходит тема психологической зрелости и недостаточной социализации детей. Данная проблема оказалась на третьем месте по популярности комментариев среди учителей после вопросов зарплаты и переполненности классов. О необходимости собеседования с психологом и педагогом в разной степени высказались учителя во всех регионах. Больше всего комментариев на эту тему получено от учителей Бухарской (48,5%), Джизакской

(33%), Хорезмской (28%) областей, и Республики Каракалпакстан (26%). Учителя заявляют о явной психологической неподготовленности некоторых детей к школе и социуму, физической неподготовленности, и отсутствии логического мышления из-за необеспечения полного охвата дошкольным образованием. Это подтверждается комментариями учителей, указавших на необходимость дошкольной подготовки детей. На эту тему высказались преподаватели девяти регионов республики, при этом, самые высокие показатели в Ферганской области – 38%, Андижанской области – 37%, и Хорезмской – 36%.

О проблеме отсутствия формирования и развития навыков логического мышления с раннего возраста в семьях рассказали в интервью и директора школ. Поднята проблема слабой связи между дошкольным образованием, и начальной школой. Также директора подчеркивали предоставление родителями справок о здоровье детей, выданных поликлиниками, но не всегда отражающих реальное состояние их здоровья.

Отсутствие адекватного и доступного дошкольного образования также следует рассматривать как фактор риска коррупции и добросовестности с точки зрения процесса приема в школу. Необученные и непригодные ни физически, ни психологически, ни образовательно дети по-прежнему будут приняты в школу, несмотря на необходимость медицинского обследования, что будет приводить к коррупционному и неэтичному поведению родителей, учителей и директоров школ, которые попытаются обойти правила и положения об

обязательном медицинском осмотре. Более того, непропорциональный прием этих детей и других детей, которые также обошли правила либо по микрорайону, либо по возрасту, каждому из которых нельзя отказать в приеме, поскольку право на школьное образование является фундаментальным конституционным правом, создает проблемы с переполненностью классов. В итоге, классные комнаты и учителя сталкиваются с нехваткой технических и учебных материалов, учителя испытывают более высокую рабочую нагрузку, и все это приводит к снижению качества образования для учащихся. Это лишь один из примеров того, как даже небольшое несоответствие и возможность дискреции в одном нормативном акте может привести к коррупционному и недобропорядочному поведению, и вызвать более глобальные последствия для качества государственного образования.

ПРОЗРАЧНЫЙ ПРИЕМ

При проведении опросов выяснилось, что родителям, к примеру, хотелось бы видеть, сколько в выбранной ими школе свободных мест и классов. Учителя также считают открытый доступ к такой информации естественным правом родителей. Так, в поддержку прозрачного приема в школу высказались все три группы респондентов. В частности, за обеспечение прозрачности и доступности данных о приеме высказались 26% опрошенных родителей. При этом, 11% учителей в Самаркандской области, 10% в Кашкадарьинской, и 8% в Бухарской области тоже считают необходимым обеспечить прозрачность в процессе приема.

О необходимости обеспечения прозрачного приема в школу, среди прочих предложений, высказались в общей сложности 3,7% директоров. Примечательно, что больше всего предложений на эту тему поступило от руководителей школ Самаркандской области (14%). Немало комментариев по этому поводу поступило от директоров Навоийской, Ферганской, Джизакской, Ташкентской областей и города Ташкента (6-8%).

ПРОБЛЕМА ЯЗЫКА ПРИ ПРИЕМЕ В ШКОЛУ

В ответах родителей на вопрос «Если бы вашему ребенку нужно было бы сдавать экзамен на знание языка при поступлении в школу, вы бы все равно попытались определить ребенка в школу по вашему выбору?». Средние показатели ответов на этот вопрос по республике выглядят таким образом: «Да» ответили 66% родителей, «Нет» - 34%. При этом, в Наманганской и Ферганской областях положительно ответили более 70% респондентов, а в Навоийской области и городе Ташкенте данные показатели ниже республиканских на 10 процентов.

Тем временем, комментарии респондентов показывают, что в Ташкенте языковая проблема стоит остро. Большинство родителей готовы отдать ребенка в школу с русским языком обучения, даже если ему будет трудно. Для таких родителей важно, чтобы ребенок знал как минимум два языка. А в регионах наоборот, родители считают, что для качественного обучения ребёнок должен хорошо владеть языком преподавания.

Последствия реализации желания родителей во что бы то ни стало устроить ребенка в класс с русским языком обучения отразились на проблеме, поднятой учителями. На вопрос перечислить наиболее распространенные проблемы с учениками, 17,2% учителей из опрошенных по республике указали на слабое владение учениками языком обучения. При этом, эта проблема наиболее выражена в городе Ташкенте – 45%, Навоийской области – 25%, в республике Каракалпакстан – 23%, и в Наманганской области – 20%. Особой проблемы с языком не наблюдается в Сурхандарье – 3,3%, в Андижанской – 4,5%, и Сырдарьинской области – 6,5%.

И учителя, и директора жалуются на незнание русского языка учениками, родители которых настаивают на обучении детей в классах с русским языком обучения. В такой ситуации у детей снижается самооценка из-за непонимания материала, развивается комплекс неполноценности, и, как следствие, начинается отставание в учебе, потому что родители также не в состоянии помочь им с уроками. Нарушаются права других детей, так как преподаватель тратит время урока на объяснение учебного материала на двух языках, и вынужден давать материал, который доступен для понимания отстающих учеников, в то время как более прогрессивные ученики скучают, что особенно актуально в классах с углубленным изучением предметов.

Все 10 опрошенных директоров города Ташкента поднимали языковую проблему. Директора школ Джизакской области, к примеру, говорят, что для русскоязычных классов выделяется недостаточно квот. В сельских школах,

к примеру, есть спрос на увеличение количества часов русского языка в узбекских школах. Директора Наманганской области заявляют о нехватке русскоязычных учителей в начальной школе, и об их отсутствии в старших классах. Директора в Кашкадарье считают, что в любой местности есть спрос на классы с русским языком обучения, а ресурсов для этого не выделяется. Полученные из интервью директоров школ г. Ташкента комментарии предлагают узаконить отказ в приеме детей, не владеющих языком обучения школы.

Такие предложения могут служить доказательством того, что законодательные положения могут представлять собой значительный фактор риска коррупции и добросовестности, который в дальнейшем приводит к коррупционному и неэтичному поведению, и, следовательно, усовершенствование этих положений и устранение в них недостатков может минимизировать риски коррупции и добросовестности. Однако в этом случае необходимо будет учитывать и другие последствия, а именно, если определенные случаи отказа в приеме узаконены, как и в какие школы будут приняты «отвергнутые» дети.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

Во многих ответах на открытые вопросы учителя из регионов предлагают заменить дополнительную квоту приемом одаренных детей. Наиболее часто данные предложения встречаются у учителей Ферганской и Андижанской области (20%), и около (10%) учителей Сурхандарьинской и Бухарской областей. Учителя

настаивают на внедрении в процесс приема психологической, педагогической и возрастной диагностики готовности детей к школе на основе соответствующего собеседования. Многие особо подчеркивают необходимость дошкольной подготовки детей в детских дошкольных учреждениях. Также много предложений было представлено по вопросам кардинального изменения системы приема в школу на основе международного опыта, в том числе на базе цифровых технологий, и обеспечения прозрачности и общественного контроля.

В основном, родители поддерживают систему онлайн приема, но при этом предпочитают подавать документы в школу лично. Директора, в основном, предлагают организовывать прием учеников через собеседование с участием родителей, что обеспечивало бы, прежде всего, прозрачность, и диагностику подготовленности ребенка к школе в целях эффективного распределения учеников по классам с учётом физической и умственной нагрузки, также принимая во внимание опыт работы и квалификации учителей начальных классов.

Примечательно, что, выдвигая предложения по усовершенствованию системы приема в школу на тему проверки языковой подготовленности высказались 73% учителей из Каракалпакстана, 14% - из Ташкента, и 9% из Сурхандарьи. Преподаватели предлагают ввести обязательное и независимое тестирование готовности детей к школе, и знания русского языка для русскоязычных школ и классов. В целях устранения языкового барьера между учеником и учителем

предлагается принцип «Ребёнок не должен учить язык, он должен обучаться на нём».

Касательно медицинского осмотра, около половины учителей и директоров предлагают создание независимых медицинских комиссий при приеме в школу с целью обеспечения достоверного обследования здоровья детей.

ВЫВОДЫ:

Выявленные проблемы недостаточной осведомленности родителей о порядке приема, существования квот, нехватки прозрачности, отсутствие конкретных критериев языкового отбора в начальные классы, активно подчеркивались всеми категориями респондентов, независимо от местоположения образовательного учреждения.

1. Несмотря на работу, проводимую органами народного образования на местах, анализ результатов исследования показал явную недостаточность осведомленности родителей о порядке приема в школу, включая систему квот (основная и дополнительная), критерии языкового отбора. В этом направлении совместная работа между школой, дошкольными образовательными учреждениями, сходами граждан махалли организована неэффективно, и носит эпизодический характер. Все это способствует появлению нежелательных практик (коррупционного и неэтичного поведения).

2. При приеме в школы с русским языком обучения не прописаны четкие

критерии приема в школы с русским или смешанным языком обучения, что является фактором коррупционного риска, поскольку спрос на такие школы высокий. С другой стороны, Министерство народного образования нацелено на удовлетворение спроса населения на получение образования по выбранному языку, в связи с чем отсутствуют критерии приема детей в классы с русским языком обучения. Таким образом, директора школ, используя свои дискреционные полномочия, под давлением родителей или вышестоящих организаций открывают дополнительные классы с русским языком обучения, вынуждая родителей обходить правила и договариваться с администрацией школы о возможных неофициальных способах приема, в то время как школьная администрация склонна принимать услуги, внебюджетные выплаты и другую материальную помощь в переполненной школе, не имеющей дополнительного оборудования и должного технического обслуживания.

3. В итоге, значительное количество родителей, руководствуясь правом на получение образования, стремится устроить ребенка в класс, где обучение ведется на неродном ребенку языке. Тем самым, они заставляют педагогов сначала учить детей языку, а потом давать знания, что крайне отрицательно влияет на качество образования с начальных классов, и очень часто вызывает справедливые нарекания учителей, а также родителей, у которых дети свободно владеют языком обучения по поводу нерационального использования отведенных учебных часов.

4. Результаты анализа комментариев респондентов касательно психологической и педагогической незрелости детей при приеме в школу указывают на необходимость обязательной организованной дошкольной подготовки детей, и базовой педагогической подготовки самих родителей.

5. Отсутствие практической и оперативной организации целевого медицинского осмотра детей для предоставления необходимых справок в учебные заведения способствует возникновению коррупционных рисков в процессе выдачи справок о здоровье. Это приводит к неправильной диагностике антропометрических параметров ребенка, и впоследствии – к неправильному распределению физической и умственной нагрузки детей в начальной школе.

6. Школы, охваченные исследованием, как правило, являются широко востребованными среди населения благодаря наличию сильных преподавателей, о чем свидетельствуют ответы и комментарии родителей. В то время как директора отмечают острую нехватку опытных квалифицированных кадров и нежелание работать в школе среди молодых специалистов. Данный факт представляет собой один из факторов риска коррупции и недобропорядочности при приеме в школу, так как родители вынуждают администрацию нарушать профессиональную этику и принимать детей сверх дополнительной квоты, часто для того, чтобы попасть в класс к определенному учителю, что может также приводить в определенных случаях к переполненности классов и школ.

7. Таким образом, выявлено, что на всех этапах при формировании основной и дополнительной квоты, приема документов и зачисления ребенка в школу, а также при распределении детей по языковому выбору очень слабо наблюдается участие родительской общественности, представителей схода граждан махалли, узких специалистов (психологов, педиатров, дефектологов). Это является следствием отсутствия прозрачности процесса приема в школу, которая также отсутствует и в процессах планирования строительства школ. В свою очередь, это приводит к серьезному недофинансированию школ, отсутствию основных технических и санитарных условий, недостаточному обеспечению учебниками и учебными материалами, переполненным классным комнатам, перегруженности учителей и школьной администрации, приводя к понижению качества образования в целом.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По итогам проведенного анализа ответов трех категорий респондентов (учителя, родители начальных классов и директора школ), экспертами антикоррупционной лаборатории разработаны следующие рекомендации для минимизации факторов коррупционных рисков в процессе приема в школу:

1. Разработать единую платформу открытых данных о количестве свободных мест по основной и дополнительной квотам, охватывающей все учреждения сектора народного и дошкольного образования, с возможностью осуществления онлайн-приема в первые классы

школ без необходимости родителей посещать школу (по аналогии с Единой информационной системой управления образованием Армении, см. Приложение № 2). Платформа обеспечила бы снижение коррупционных рисков за счет предоставления критериев и информации о приеме учеников, наличии мест, переводе, отчислении учеников, регистрации детей в дошкольных учреждениях и т.п.

2. Изучить связь, качество и переход между дошкольными образовательными учреждениями и начальными школами.

3. Разработать и реализовать комплекс мер по эффективному и доступному повышению осведомленности родительской общественности о порядке онлайн приема детей в начальные классы общеобразовательных школ.

4. Организовать среди родителей выпускных групп детских дошкольных образовательных учреждений плановые разъяснительные работы о порядке приема детей в начальные классы школ, с участием администрации общеобразовательных школ.

5. Организовать тематические собрания по месту жительства родителей, чьи дети не охвачены учреждениями дошкольного образования о порядке приема детей в первый класс.

6. Разработать и организовать в каждой школе Дни открытых дверей для родителей будущих первоклассников с целью повысить их осведомленность о порядке, сроках приема документов, проведения собеседований.

7. При формировании дополнительной квоты, учитывать мощность образовательного учреждения, наличие педагогов с достаточной квалификацией.

8. Разработать исчерпывающие организационные меры по обеспечению прозрачности приема детей в школу, предусмотрев в них широкое участие родительской общественности, представителей местных сообществ, узких специалистов (психолог, педиатр, дефектолог, педагог) для детей, и консультаций для родителей, предпочтительно с доступным онлайн-заявлением и применением передовых мировых практик приема.

9. Критически изучить потребность в психологах и других необходимых узких специалистов, и обеспечить все общеобразовательные учреждения специалистами-психологами.

10. Разработать и утвердить конкретные правила приема детей в классы с языком обучения, который, с перечислением обоснованных критериев, не является родным для ребенка, и он испытывает трудности в общении на данном языке. Правила должны предусматривать проведение собеседования, по результатам которого необходимо обеспечить дополнительную плановую подготовку под руководством специалистов. Цель - исключить трудности, прежде всего для усвоения ребенком знаний и навыков, необходимых для обучения в начальных классах, и для педагогов по реализации в полном объеме поставленных задач по образовательным стандартам.

11. С учетом вышеизложенных рекомендаций, проработать вопрос по

упрощению процедуры приема детей в школу, обеспечивающей интересы сторон, и исключающей факторы риска неформальных отношений, как указано в рекомендации №1 выше.

12. Критически изучить существующий порядок выдачи специальных справок (форма 086/У) и обеспечить подлинность прохождения медицинского осмотра и соответствия диагноза с действительностью. Рассмотреть возможность организации специализированного медицинского осмотра на местах в процессе приема.

13. Изучить цепочку, открытость, прозрачность и устойчивость финансирования школ и целенаправленное использование ресурсов. Разработать более эффективную структуру финансирования государственных образовательных учреждений и отрегулировать юридически добровольную финансовую помощь от родителей на нужды школы.

14. Важно снизить влияние факторов риска коррупции и недобропорядочности, которые приводят к коррупции и неэтичному поведению (материальная поддержка потребностей школы в обмен на прием ребенка из другого микрорайона, использование поддельных медицинских справок для обеспечения приема ребенка в школу и т. д.), таких как:

- ☑ недостатки, несоответствия и полномочия в нормативных актах и документах, касающиеся процесса приема;

- ✓ серьезное недофинансирование школ по разным причинам (расхищение средств, нецелевое использование и растрата ресурсов и т. д.);
- ✓ неэффективное информирование родителей о приеме во всех регионах страны;
- ✓ неадекватная оценка возможностей школы, на которой основываются расчеты основной и дополнительной квот (большинство учителей и директоров школ, а также родители предлагают, чтобы количество детей в одном классе не превышало 20-25);
- ✓ неэффективная и нечеткая цепочка подчинения между региональными и местными подразделениями и школами МНО при высоком уровне свободы действий и отсутствии прозрачности и подотчетности подразделений МНО;
- ✓ отсутствие обучения и практики в области добропорядочности среди МНО и школьного персонала, что также не поддерживается адекватными механизмами прозрачности и подотчетности.

4.2 НЕДОСТАТОК БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И ЕГО ПРОЗРАЧНОСТИ

Бухгалтерии образовательных учреждений были упразднены в 2017.⁸ Преследуя цели по повышению прозрачности и усилению общественного контроля за бюджетным процессом, по совершенствованию механизма бюджетного финансирования, учета и отчетности в образовательных учреждениях, повышения ответственности в рамках укрепления бюджетной дисциплины в подведомственных учреждениях в районных (городских) отделах народного образования, созданные централизованные финансово-бухгалтерские службы не привели к однозначно положительному эффекту.

Задачи централизованных бухгалтерий заключались в централизованном составлении и исполнении смет расходов, начислении и выплате заработной платы, приобретении товаров, работ и услуг, ведении учета бюджетных и внебюджетных средств подведомственных учреждений, а также в мониторинге поступления доходов от реализации товаров (работ, услуг) по профилю их деятельности.

Однако, около 10% директоров отметили проблематичность настоящей системы, потому что они сами могут более конкретно оценить нужды своих школ и эффективность финансовой самостоятельности своего учебного учреждения.

Интерпретируя результаты исследования, необходимо отметить, что на данный момент отсутствует законодательное и нормативное

⁸ <https://lex.uz/uz/docs/3323262> Постановление Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года ПП-3231

регулирование вопроса использования внебюджетных средств школ для реализации работ и услуг (группы продленного дня, дополнительные занятия, репетиторство), а также в отношении получаемой финансовой поддержки от родителей и спонсоров.

Анализируя восприятие и опыт родителей, учителей и директоров в отношении финансирования школ большую озабоченность вызвали вопросы несоответствия закупки товаров, работ и услуг со стороны централизованных бухгалтерий при отделах МНО нуждам школы, в то время как отсутствие открытых и прозрачных данных о распределении и использовании бюджета со стороны МНО и централизованных бухгалтерий приводят к тому, что школы недополучают направленные им средства. В свою очередь, это вынуждает директоров школ, родителей и учителей проявлять неэтичное (а иногда и коррупционное) поведение в форме предложения, дачи и принятия внебюджетных платежей, направленных на удовлетворение материальных и операционных нужд школы.

В то же время следует отметить, что система финансовой самостоятельности школ, существовавшая с 2005 по 2017 позволяла образовательным учреждениям планировать и реализовывать свои финансовые полномочия, исходя из нужд школы.

НЕДОСТАТОК ПРОЗРАЧНОСТИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ

ВОСПРИЯТИЕ РЕСПОНДЕНТОВ

Вопросы, касающиеся финансовой детальности школы, обсуждались

активно всеми категориями респондентов. Анализ ответов участников исследования нашел свое отражение в следующих цифрах. 71,5% учителей во всех регионах страны указали на то, что информация о финансовой деятельности школы должна быть прозрачной и доступной для всех интересующихся. 45% учителей не удовлетворены прозрачностью, полнотой и доступностью финансовой и бюджетной информации райОНО и школ.

Самые высокие показатели недостаточного финансирования в своей школе отметили учителя города Ташкента, Ферганской, Навоийской, Джизакской областей и Республики Каракалпакстан – от 52 до 65%. А от 31 до 43% учителей Андижанской, Сырдарьинской, Хорезмской и Сурхандарьинской областей также указали на недостаточное финансирование.

На вопрос об открытости финансовой деятельности школы мнения родителей разделились в следующем порядке: 45% опрошенных родителей считают информацию достаточно открытой. При этом 26% участников опросов не знают, как и где можно получить такую информацию. 16% респондентов не совсем устраивает открытость и доступность такой информации, а 13% вообще не устраивает. 42% родителей считают, что школам не хватает государственного финансирования. 31% родителей ничего не знают о проблемах финансирования.

На тему недостаточной прозрачности финансовой отчетности высказались и 11,3% директоров школ. Чаще всего эту тему в качестве проблемной поднимали

директора Ферганской и Сырдарьинской областей (14% ответов). Опрошенные отметили, что в настоящее время финансовые документы, связанные с деятельностью школ, прозрачны приблизительно на 10%.

Тема предоставления финансовой и материальной помощи со стороны родителей активно обсуждалась всеми тремя категориями опрошенных, о необходимости законодательного урегулирования вопроса и прозрачности процесса были высказаны актуальные мнения и предложения.

Нехватка финансовых средств для обеспечения нужд школ часто приводит к возникновению практики неформальных платежей для частичного обеспечения деятельности школы. 47% учителей считают, что финансовая поддержка школы со стороны родителей необходима, но должна оказываться по желанию. 26% выступают за такую поддержку, если будет обеспечена прозрачность регистрации такой помощи и отчетность расходов полученных средств, и 19% респондентов однозначно поддерживают необходимость финансовой помощи от родителей.

ПРИЧИНЫ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В СИСТЕМЕ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УЧИТЕЛЯ



РОДИТЕЛИ



График 2.

83,3% директоров приветствуют финансовую поддержку школ со стороны родителей. На вопрос «Могут ли родители оказывать добровольную финансовую помощь школе, если бюджетных средств не хватает и это влияет на эффективность обучения в школе» из 114 опрошенных директоров школ почти половина поддерживает оказание помощи школам со стороны родителей на добровольной основе, обуславливая это недостатком бюджетного финансирования. 33 директора также приветствуют

добровольную помощь школе, при условии, что система помощи и отчетности будет прозрачной и утвержденной законодательно. 16 директоров считают, что образование должно быть полностью бесплатным, и поэтому высказались против принятия помощи от родителей.

Отдельные ответы свидетельствуют о сложном положении дел. Среди них, к примеру, такие комментарии: «Я не получил ни одной ручки из бюджета за 2 года. В отчаянии я обращаюсь

за помощью к родителям.» «Из-за недостаточных финансовых ресурсов школы необходимо обращаться за помощью к родителям и спонсорам». «Школьный бюджет должен полностью состояться самой школой». «В финансовом плане сельским школам уделяется меньше внимания».

ОПЫТ РЕСПОНДЕНТОВ

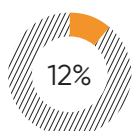
12% опрошенных учителей подтвердили, что практика неформальных платежей, нацеленных на удовлетворение нужд школы существует. Наиболее часто помощь родителей направляется на нужды учебного процесса (учебники, учебные пособия и материалы) – 30%; на ремонт школы или класса – 22%;

на дополнительные занятия сверх программы и факультативы – 17%; и на проведение культурно-просветительских мероприятий (экскурсии, походы в театр) – 22%.

Учителя вынуждены обращаться за помощью к родителям в связи с нехваткой бюджетного финансирования. Об этом заявили около 19% респондентов. Наиболее высокие показатели этого варианта ответа отмечены в Кашкадарьинской, Ташкентской, и Наманганской областях – от 26 до 36%. В то же время, в среднем почти 11% учителей высказались против подобной практики помощи. Больше всего такую практику не поддерживают в Самаркандской, Джизакской и Бухарской областях – от 14,5% до 28%.

НУЖДЫ ШКОЛ, ПО МНЕНИЮ УЧИТЕЛЕЙ И РОДИТЕЛЕЙ

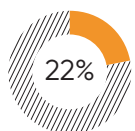
УЧИТЕЛЯ



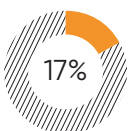
Неформальные платежи на нужды школы существуют



Учебный процесс (учебники, учебные пособия и материалы)



Ремонт школы или класса



Дополнительные занятия сверх программы и факультативы

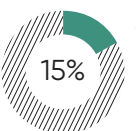
РОДИТЕЛИ



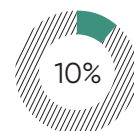
Учебный процесс (учебные пособия, материалы и т.д.)



Ремонт школы или класса



Дополнительные занятия и факультативы



Школьное оборудование, мебель, занавески, транспортные расходы на культурно-просветительские мероприятия, поездки и экскурсии

График 3.

На вопрос об оказании финансовой помощи школе при приеме ребенка в первый класс, исходя из личного опыта, ответы родителей разделились в следующих направлениях: вариант ответа «В виде оказания какой-либо услуги (личное участие в ремонте

школы)» выбрали 35% родителей. 70% родителей отметили, что помощь школа не просила, и поэтому они не помогали. Однако, случаи участия в благоустройстве школьной территории подтвердили 28% респондентов. В своих комментариях, они подчеркнули, что

финансовая помощь школе от родителей была и должна предоставляться по желанию, в зависимости от финансового положения семьи.

В то же время, среди комментариев попадались и такие «Нескончаемые потребности школы приводят к сборам денег среди родителей». К примеру, на необходимость помощи родителей на нужды учебного процесса (учебные пособия, материалы и т.д.) указали 36% опрошенных родителей по республике. 19,3% родителей отметили необходимость родительской помощи на ремонт школы или класса. 15% респондентов говорят, что финансовая помощь родителей нужна на дополнительные занятия и факультативы. До 10% родителей ответили, что помощь требуется на школьное оборудование, мебель, занавески, транспортные расходы на культурно-просветительские мероприятия, поездки и экскурсии.

Тем временем, отвечая на вопрос «Как вы узнали о том, что должны оказать помощь или вознаграждение школе, 40% родителей отметили вариант «Мне сказали напрямую». При этом, самые высокие показатели были отмечены респондентами в Сурхандарьинской (82%) и Сырдарьинской (50%) областях. Самые низкие выявились в Навоийской области – 13%, и городе Ташкенте – 15%. Вариант ответа «Об этом никто не просил, я сделал(а) это для облегчения / ускорения процедуры приема» выбрало 27% родителей. Самый высокий результат показал город Ташкент – 50,5%, и Джизакская область – 46,5%. В Навоийской, Сурхандарьинской и Наманганской областях эти показатели варьируются от 15 до 18%. При этом,

23% родителей указали на то, что узнали, что такая практика является обычной в школе, от других родителей/родственников/друзей. Такие ответы были получены в Навоийской области от 70% респондентов и в Республике Каракалпакстан (45%). Этот же вариант отметили в Сурхандарье (3%), Бухарской (11%), Сырдарьинской (12%), Андижанской (9%) и Джизакской областях – 9,5% родителей.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

В своих интервью 33% директоров приветствуют финансовую помощь от родителей, но только с условием, что система отчетности и распределения этих средств полностью прозрачна путем публикации всей финансовой информации на сайте школы, или в СМИ. При этом, аккумуляция финансовой помощи должно быть максимально урегулировано нормативным законодательством. Согласно полученным предложениям, контроль за собранными средствами должен осуществляться попечительским родительским советом.

Также подчеркивалась необходимость обеспечения самостоятельности школ в практической реализации выделенных финансовых ресурсов из бюджета и других источников (родительская и спонсорская помощь). При этом, некоторые директора считают, что в идеале школа должна быть независима от родителей. Кроме того, директора предлагают изучить проблемы и причины неэффективного финансирования школ из государственного бюджета. Высказывались предложения, отражающие ежедневные нужды и

приветствующее добровольность помощи: «Если родители сами хотят помочь, пусть помогают. У школы очень много нужд, государство не полностью покрывает их (мел, веники, саженцы, тряпки, швабры, ведра), этот инвентарь изнашивается и ломается.»

В одном из комментариев респондентов из Кашкадарьинской области директор указал, что школа стоит на очереди в программе по ремонту с 2005 года. В качестве решения проблемы недостаточного финансирования школ родители предлагают повысить заработную плату учителям (32%), и выделять достаточно средств на содержание школ (16,5%). Идентичные показатели опроса среди учителей выглядят следующим образом: 51% и 12%, соответственно.

ВЫВОДЫ:

По итогам анализа ответов трех категорий респондентов на тему прозрачности, нехватки выделяемых бюджетных средств и практики внебюджетных сборов в деятельности общеобразовательных учреждений можно сделать следующие выводы:

1. Т.к. выделяемые бюджетные средства, как показывает практика и исследованное нами восприятие, являются недостаточными для оптимального функционирования школ, этот недостаток часто компенсируется за счет использования внебюджетных средств, выделяемых со стороны родителей, как добровольно, по своей инициативе, так и по просьбе других родителей, учителей или школьной администрации. Подобному поведению также способствует и

отсутствие нормативных документов, регулирующих внебюджетные платежи со стороны родителей и прочих спонсоров. Таким образом, процесс использования внебюджетных средств является фактором рисков недобропорядочного поведения участников системы школьного образования, т.к. одним из результатов этого процесса может быть возникновение риска коррупции и недобропорядочности в виде оказания неэтичных «услуг» родителям в обмен на предоставление ими внебюджетной помощи, таких как, например, фаворитизм в отношении конкретного ученика или необоснованная фактами высокая оценка за конкретную работу и/или четверть.

2. Существующая финансовая система в школе недостаточно прозрачна. В ней ограничено участие директоров, учителей и налогоплательщиков, в целом. Нет эффективной работы по информированию субъектов процесса о финансовой деятельности образовательных учреждений. Для обеспечения прозрачности и эффективности финансирования, необходимо разработать электронную систему открытых данных, доступных каждому заинтересованному гражданину, с внедрением механизма PETS (система отслеживания и контроля за государственными расходами) и прочих современных электронных решений, позволяющих оценивать эффективность государственного финансирования и оптимизировать различные модели финансирования.

3. Существует восприятие, отраженное в значительной степени в ответах всех трех групп респондентов, что выделенные из бюджета средства

не доходят до школ из-за действий финансовых подразделений системы народного образования, распределение финансовых средств между образовательными учреждениями на основе реальной потребности необъективно и неравномерно.

4. Отсутствие прозрачного механизма и открытых данных о распределении средств между школами ведут к укреплению недоверия к системе образования, к деятельности МНО и школ. Закрепление такого негативного восприятия может приводить также к нормализации неэтичного и коррупционного поведения со стороны как родителей, так и учителей и директоров школ, вынужденных платить и принимать неформальные платежи на нужды школы.

5. Отсутствие реального анализа состояния материально-технической базы (ремонт, благоустройство, дополнительное оснащение), недостаток необходимых для нормальной деятельности финансовых ресурсов приводит к возникновению проблем, связанных с обеспечением расходными средствами (канцтовары, оргтехника), дополнительными учебниками и учебными пособиями, и с реализацией поставленных учебных и воспитательных задач (кружки, факультативные занятия, культурно-просветительские мероприятия), вынуждающих родителей, учителей и директоров к проявлению неэтичного и нежелательного поведения в форме внебюджетных платежей и иногда в форме обмена личными услугами.

6. Вышеуказанные недостатки вынуждают администрацию образовательных учреждений

принимать помощь родителей и спонсоров, так как каждый руководитель стремится обеспечить достойные условия обучения в своем заведении, а отсутствие эффективно применяемых нормативных документов в отношении аккумулирования и использования внебюджетных средств, в свою очередь, может приводить к случаям хищений и коррупции.

7. При анализе заполненных анкет и интервью экспертная группа пришла к выводу, что практика внебюджетных платежей в школах является скорее не однозначным риском коррупции, а следствием недостаточного бюджетного финансирования школ.

8. Чтобы снизить обозначенные риски, необходимо разработать и внедрить систему, обеспечивающую прозрачность, и законодательно регулируемую добровольность внебюджетных платежей, а также подотчетность в процессе их реализации.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Изучить причины неэффективности, пересмотреть и разработать систему финансирования, обеспечивающую прозрачность системы, достаточность выделяемых ресурсов, и полноценное участие администрации и родителей школы в их планировании и реализации.

2. Осуществлять планирование и выделение финансовых ресурсов на основе реального анализа состояния материально-технической базы образовательных учреждений с

учетом реальных цен и расходов на осуществление деятельности.

3. Выявлять и критически анализировать причины возникновения необходимости сбора и реализации внебюджетных средств. На основе проведенного анализа разрабатывать и внедрять в практику необходимые нормативные документы, обеспечивающие права и ответственность сторон.

4. Организовать обучение директоров школ в целях повышения знаний и навыков реализации выделенных бюджетных средств, принять меры по внедрению практики регулярного информирования родительской общественности о финансовой деятельности школы.

5. Рассмотреть возможность создания платформы открытых и прозрачных данных о формировании бюджетов школ и их использования, как на уровне МНО и его отделов, так и на уровне школ.

6. Разработать систему финансирования, обеспечивающую прозрачность, достаточность и распределение выделяемых ресурсов, полноценное участие администрации и родителей школы в планировании и реализации финансирования. Совместно с Министерством народного образования, внести предложения в Кабинет Министров по легализации оказания помощи (материальной, финансовой и в форме услуг) со стороны родителей и созданию прозрачной платформы поступления, распределения, и использования финансовых средств на всех уровнях и всеми учреждениями системы народного образования.

4.3 НЕХВАТКА ИНФРАСТРУКТУРЫ, ОСНАЩЕННОСТИ, И ЛОГИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ШКОЛ

Анализ ответов трех категорий респондентов (анкетных и комментариев к ним) показал наличие ряда проблем в существующей инфраструктуре общеобразовательных учреждений, а именно – нехватку ученических мест в связи с тем, что расчет квот и мест по квотам не учитывает вместительную мощность и инфраструктуру классных комнат, школ и демографический аспект местности, в целом. Также ответы указали на отсутствие необходимого уровня теплоснабжения в осенний и зимний период, а в некоторых случаях также отсутствие и санитарных условий (питьевое водоснабжение, достаточное количество уборных для детей и учителей, и т.п.). Большинство школ не имеют стабильного скоростного подключения к Интернету.

Более 50% респондентов указали на нехватку школьной мебели, соответствующей учащимся начальных, средних и старших классов, нехватку учебников и наглядных пособий, в т.ч. и методических пособий для учителей, недостаточное количество расходных канцелярских товаров и принадлежностей, недостаточность технического оснащения.

Строительство новых школ и развитие инфраструктуры, укрепление материально-технической базы общеобразовательных учреждений осуществляется в рамках ежегодных

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ: В ШКОЛАХ НЕ ХВАТАЕТ БОЛЕЕ МИЛЛИОНА УЧЕНИЧЕСКИХ МЕСТ

(2021–2022 УЧЕБНЫЙ ГОД)

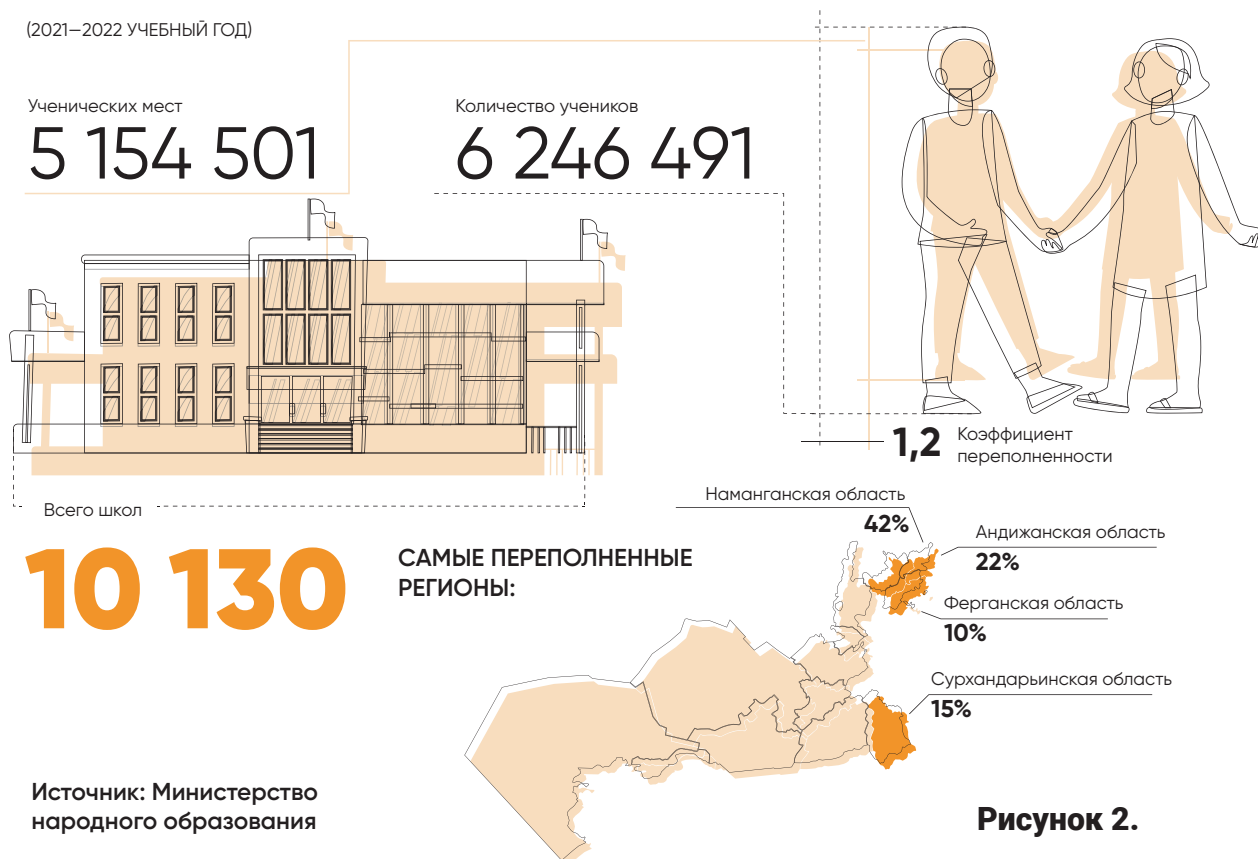


Рисунок 2.

централизованных инвестиционных программ по трем видам работ (новое строительство, капитальная реконструкция, капитальный ремонт) количество охваченных данной программой составляет примерно от 350 до 400 школ.

Вместе с тем, за счет местных бюджетов по необходимости проводится частичный текущий ремонт учреждений (ремонт системы отопления, кровли, холодного водоснабжения, системы канализации и заборов). Такими видами работ обычно охватывается около 10

процентов школ из-за ограниченных возможностей местных бюджетов.⁹

Созданные отделы по координации и мониторингу за надлежащей эксплуатацией зданий и сооружений учреждений при Министерстве народного образования, в Министерстве народного образования Республики Каракалпакстан, управлениях народного образования областей, а также в главном управлении народного образования г. Ташкента имеют штат в 2-4 единицы и, несмотря на

⁹ <https://lex.uz/uz/docs/4691320> Постановление Президента Республики Узбекистан от 10 января 2020 года ПП-4565. <https://lex.uz/uz/docs/5188515> Постановление Президента Республики Узбекистан от 28 декабря 2020 года ПП-4936.

наличие мобильных подразделений, не полностью покрывают ежедневный спрос образовательных учреждений из-за ограниченных кадровых и материальных ресурсов и больших расстояний между школами. ¹⁰

На содержание инфраструктуры, оплату коммунальных услуг (электроэнергия, газ, водоснабжение, интернет, телефонная связь), приобретение оборудования и оснащения образовательных учреждений бюджетные средства выделяются по 4 статье бюджета, которая, в силу своей ограниченности, на данный момент в основном покрывает коммунальные расходы и, в редких случаях, частичные расходы по оснащению. ¹¹

Тема инфраструктуры образовательных учреждений стоит на втором месте по числу полученных комментариев от учителей. На нехватку ресурсов, оснащения и инфраструктуры в наибольшей степени указали учителя Ферганской – 55%, Джизакской – 38%, Сурхандарьинской – 11%, и Наманганской – 6,7% - областей. Нехватка ресурсов часто приводит к переполненности классов, что также отражено в комментариях учителей из Наманганской области – 42%, Андижанской области – 22%, Ферганской – 10% и Сурхандарьинской области – 15%.

На вопрос о том, по каким причинам в некоторых школах количество учеников в классах превышает установленный норматив, 37% опрошенных учителей

республики ответили, что из-за нехватки школ. 22% родителей, а это каждый пятый родитель, не смогли устроить ребенка по квоте микроучастка, на котором они проживают, из-за того, что не было мест в школе. Самые высокие показатели этой проблемы были отмечены в Навоийской области - 41% и Кашкадарье – 28%.

Около 90% опрошенных директоров указали на серьезное отставание строительства новых школ от роста населения. Это, в свою очередь, приводит к острой нехватке ученических мест и переполненности классов сверх норматива. Все 114 школ, охваченных исследованиями, на данный момент работают в две смены.

Перечисляя существующие недостатки в школах, 23% родителей отметили плохое оснащение, нехватку мебели и оборудования. Самые высокие показатели продемонстрировали Кашкадарьинская - 44,5%, Ташкентская – 41%, и Бухарская – 32% - области.

О слабом отоплении или его отсутствии заявили 17,4% опрошенных родителей республики (примерно каждая пятая школа страны). Наивысшие показатели этой проблемы были отмечены в следующих регионах: Самаркандская – 30%, Навоийская – 28%, Бухарская- 25,5% области, и Республика Каракалпакстан – 23,2%. Отсутствие питьевой воды и санитарных условий было отмечено в среднем 9% респондентов - а это статистически более 1 100 школ по республике.

¹⁰ <https://lex.uz/uz/docs/3323262> Постановление Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года ПП-3231.

¹¹ Ежегодный Государственный Бюджет.

Почти каждый десятый директор, принявший участие в опросах, указал на проблемы, связанные с материальными ресурсами школы. Наиболее часто на эту проблему ссылались директора Джизакской области - в 15,5% случаев.

Причину внебюджетных сборов в системе народного образования учителя видят в том, что по вине районных или городских централизованных бухгалтерий средства не доходят до школ (27% в Каракалпакстане, 20% в Хорезмской области, 20% в Навоийской и Ташкентской, 18% в Андижанской, 16% в Джизакской, 14% в Кашкадарьинской области, 12% в Сырдарьинской и Ферганской областях). Также, учителя отметили проблему отсутствия общественного и административного контроля над школьным бюджетом (18% в Кашкадарье).

Родители отметили аналогичные проблемы, ссылаясь на отсутствие административного контроля над формированием и исполнением школьного бюджета (36% в Навои и 17% в Каракалпакстане), на то, что деньги не доходят до школ из-за действий бухгалтерских подразделений народного образования (11,3% по республике), или вообще считают, что школы не финансируются в достаточной степени (33% в Ташкенте, 22% в Каракалпакстане, 21% в Ташкентской, 17% в Ферганской, 16% в Наманганской и 15% в Сурхандарьинской областях).

Касательно обеспечения учебниками, 13% учителей по республике указали на нехватку учебников. Самые высокие показатели по этому вопросу были отмечены в Джизакской области и Сурхандарьинской области - по 22%, в Республике Каракалпакстан – 21%

и в Самаркандской области - 20,5%. Статистика опрошенных родителей показывает похожие значения: 12% родителей по республике отметили нехватку учебников (Навоийская область – 25%, Сурхандарья – 22%, Ферганская и Хорезмская области – по 18%).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

45% опрошенных учителей считают, что при строительстве новых школ необходимо учитывать мощности строительства и рост демографии, а также вместимость классов и наличие свободной посадочной способности школы. Комментарии учителей указывают на то, что при расчете квоты не учитывается инфраструктурная вместимость школ, что приводит к переполненности классов и ускоренной амортизации имеющейся инфраструктуры. 63% учителей в Кашкадарье, 51% в Хорезмской, 44% в Бухарской областях, 43% в Республике Каракалпакстан, 38% в Ферганской, 34% в Навоийской областях, 33% в городе Ташкенте, 32% в Андижанской и Сырдарьинской областях, 26% в Наманганской и 25% в Сурхандарьинской областях отметили, что переполненность классов мешает им качественно выполнять свою работу.

22% родителей предлагают создать достаточно учебных мест по месту жительства и обеспечить их опытными педагогами.

77 комментариев от 114 директоров отметили необходимость строительства дополнительных зданий на территории их школ для удовлетворения спроса населения, а также выделения дополнительных ресурсов на

реконструкцию существующих зданий.

Восемь директоров подчеркнули, что школа должна быть независимой от родителей. Были получены следующие комментарии: “Когда школам не хватает государственного обеспечения, руководителям самим приходится искать средства на ремонт, принтер, техническое обслуживание и другие повседневные нужды.” “Эту проблему можно эффективно решать и с помощью попечительского совета. Если родители будут видеть и руководить помощью школе - все будет прозрачно.” “Раньше хокимияты делали ремонт, все учитывалось.”

ВЫВОДЫ:

1. Из-за отсутствия точных прогнозных расчетов роста населения и прогнозов скорости и объемов строительства жилых массивов относительно имеющейся мощности и вместимости школ, к которым прикреплен тот или иной микрорайон, часто возникает острая проблема нехватки учебных мест по месту проживания населения.

2. На данный момент 70% школ республики работают в две и более смены, что не гарантирует ни нормальных условий организации учебно-воспитательного процесса, ни качества оказываемых государственных услуг населению ¹².

3. Рост населения на микрорайоне приводит к открытию дополнительных учебных классов, не имеющих необходимой мебели и технического оснащения (парты, стулья, шкафы для одежды и книжные шкафы, доски (в

т.ч. электронные), проектора и даже мел). Иногда разный и недостаточный уровень материальной и технической обеспеченности приводит к неравенству условий в параллельных классах, при этом являясь также фактором неэтичного и коррупционного поведения как со стороны родителей, пытающихся отдать ребенка в лучший класс, так и со стороны администрации школы, принимающей в лучший класс, используя свои дискреционные полномочия. На системном уровне необходимо также отметить инфраструктурные проблемы отсутствия водопроводной воды, недостаточного функционирования отопительной системы, отсутствие санитарных условий и подключения к интернет.

4. Измеренное исследованием восприятие родителей, учителей и директоров по вопросу материального обеспечения школ указывает на то, что отсутствие прозрачности финансирования школ и использования бюджета со стороны МНО и его отделов, а также недостаточность эффективного, основанного на нуждах, финансирования школ является причиной снижения качества образования ввиду материальных условий образовательного процесса, что на системном уровне является фактором рисков коррупции и недобропорядочности, провоцирующим неэтичное (реже коррупционное) поведение и нежелательную практику использования внебюджетного финансирования (неформальных платежей) всеми тремя сторонами, являющимися участниками этого процесса (родители, учителя, директора).

¹² Статистические данные МНО на 2020-2021 учебный год.

5. Если в Самаркандской области около 1 100 школ, то опыт 20,5% учителей региона, связанный с нехваткой учебников, является фактором риска коррупции и недобропорядочности, который приводит к неэтичному и иногда коррупционному поведению, выражающемуся в организации внебюджетного финансирования для приобретения необходимых учебников (или их копий) с помощью неформальных и неурегулированных законом платежей со стороны родителей, ввиду их отсутствия в свободной продаже, что также на системном уровне снижает как качество образования (в случае затрудненного материального положения семьи), так и доверие к системе государственного образования со стороны и родителей, и учителей.

6. Недостаточное финансирование нужд школ, непрозрачность данного процесса рождает недоверие к системе планирования и исполнения школьного бюджета, и негативное восприятие проблемы финансирования школ среди учителей и родителей, о чем свидетельствуют данные исследования о восприятии респондентов.

7. Судя по ответам директоров, нехватка финансирования касается не только расходных материалов, но и оплаты услуг, в частности, например, оплаты труда за ремонтные работы. В таких случаях директорам приходится нанимать работников за свой счет или просить родителей. А иногда помогающие родители просят повышения оценок своих детей, что является свидетельством того, как фактор коррупционного риска в виде нехватки финансирования

может привести к возникновению коррупционного риска в виде недобропорядочного поведения родителей и сотрудников школы.

РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе данных исследования и с учетом передового опыта зарубежных стран рекомендуется реализовать следующие меры в целях кардинального улучшения инфраструктуры, внутренней и внешней: санитарной и отопительной систем, стабильного доступа к скоростному Интернету, надлежащего обеспечения необходимой мебелью, оборудованием, инвентарем, учебниками, наглядными и методическими пособиями, канцелярскими товарами и оргтехникой (как минимум, принтер, электронная доска, проектор).

1. Основываясь на статистических и данных махаллей, сформировать максимально точный прогноз роста населения в разрезе местонахождения общеобразовательных школ в целях обеспечения территорий необходимым количеством ученических мест. Также рассчитать оптимальную вместимость классов школы и каждого класса в отдельности ввиду прогнозируемого роста населения. Комментарии со стороны родителей и учителей указывают на восприятие оптимального количества учеников в классе на уровне 20-25 человек.

2. С учетом особенностей долгосрочных прогнозов роста населения каждой местности, разработать и реализовать многовариантные типовые проекты общеобразовательных школ, принимая во внимание мировой

опыт, особенности географического местонахождения образовательных учреждений, и проектируемых жилых массивов.

3. Осуществить строительство школ на основе точных прогнозов роста населения на перспективу, предусмотрев использование мобильных модульных блоков в случае неожиданного роста населения в данном регионе, как принято в мировой практике.

4. Провести ревизию состояния тепло- и водоснабжения общеобразовательных школ. На основе результатов ревизии разработать и реализовать меры по стабильному обеспечению их теплом в осенне-зимний сезон и качественной питьевой водой.

5. Принять конкретные меры по результативному обеспечению школ широкополосным высокоскоростным интернетом.

6. Провести мониторинг реальных расходов и потребностей общеобразовательных школ на предмет оснащенности и обновления мебели, канцелярских и хозяйственных товаров повседневного спроса, и принять меры по реальному финансовому обеспечению соответствующих статей расходов бюджета школ.

7. Обеспечить обязательное согласование с общественностью и общественный контроль за прозрачностью планирования и размещения проектов зданий будущих школ, обеспечивающих достаточное количество ученических

мест, территориальную доступность, и с учетом демографического роста населения.

8. Провести оценку эффективности системы обеспечения школ учебниками с учетом передового опыта зарубежных стран.

4.4 НЕХВАТКА КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

Несмотря на то, что по данным Министерства высшего и среднего специального образования осуществляется подготовка достаточного количества молодых специалистов - педагогов, на практике кадровая обеспеченность общеобразовательных учреждений не соответствует педагогическим нуждам школ из-за низкой популярности профессии учителя. Недостаточный уровень квалификации и навыков педагогов школ препятствует успешному осуществлению задач, поставленных перед системой общего среднего образования, и способствует неравенству между школами.

Основной кадровой проблемой, решение которой требует безотлагательности, является преобладание педагогов со среднеспециальным образованием в начальных классах, где формируются основные навыки и мотивация к усвоению знаний. Из работающих в системе МНО 501 044 педагогов 49 731 человек (9,9%) имеет среднее специальное образование. В Кашкадарьинской и Сурхандарьинской областях доля учителей со среднеспециальным образованием составляет

20 %. Всего 17 489 учителей (3,5 %) имеют высшую категорию, 63 626 (12,7%) - первую категорию, 137 917 (27,5%) вторую категорию, а 217 354 педагогов (43,5%) имеют категорию "специалист".¹³

Зачастую специалисты со средне-специальным педагогическим образованием не в состоянии обеспечить качественный уровень обучения, что обусловлено ограниченным количеством часов по педагогике, психологии и методике преподавания предметов в педагогических колледжах. В связи с этим, выпускники педагогических колледжей не имеют необходимой квалификации для определения качества усвоенного материала, его восприятия учениками, а также опыта налаживания психологической связи с детьми. В востребованных/переполненных школах, которые были охвачены исследованиями, педагогический состав имеет высшее педагогическое образование, в то время как в большинстве школ республики в начальных классах преподают специалисты со средне-специальным образованием. Это приводит к неравенству между школами, классами, и, следовательно, к неравному получению качественного образования. Неравенство, в свою очередь, является фактором коррупционного риска при приеме в начальную школу, и в процессе получения образования.

Особой темой является дефицит кадров для школ с русским языком обучения.¹⁴ Большинство работающих

в русскоязычных классах педагогов по точным и естественным наукам предметам относятся к пенсионной или предпенсионной группе населения, и зачастую не владеют навыками использования современных информационных технологий, которые сегодня являются важной частью образовательного процесса. Поэтому часто занятия в данных классах проводятся не носителями языка, и это серьезно отражается на усвоении учащимися необходимых знаний. Опыт респондентов

В выборе школы родители в основном обращают внимание на ее репутацию - это подтвердили 13,4% опрошенных родителей. Родители также отметили высокое качество образования в выбранной школе (39%), которое обеспечивается благодаря квалифицированным педагогам. В то же время, в своих комментариях на тему профессиональной недобропорядочности, родители часто отмечали низкую мотивацию и нехватку квалифицированных кадров, порождающих неравенство условий получения знаний. Данные исследования показывают, что половина опрошенных родителей при выборе школы и класса ориентируются на опыт педагогов и результаты их работы, что часто приводит к переполненности одних классов и недобору учеников в других. Данное обстоятельство представляет собой фактор коррупционного риска, т.к. часто является мотивом, руководствуясь которым родители могут проявлять коррупционное и неэтичное поведение при устройстве ребенка в школу,

¹³ Сборник статистических данных МНО на 2020-2021 учебный год

¹⁴ Сборник статистических данных МНО на 2020-2021 учебный год

провоцируя тем самым сотрудников школы к разрешению такого поведения и участию в нем, что представляет собой в итоге осуществившийся риск коррупции.

Учителя среди достоинств своих школ отметили хороший преподавательский состав в 37% случаев. Из них, самые высокие показатели были получены в Бухарской, Хорезмской, и Кашкадарьинской областях – 50-60%. В городе Ташкент, Сурхандарьинской и Самаркандской областях около 25-26% опрошенных учителей считают преподавательский состав своей школы хорошим.

Дополнительные комментарии опрошенных учителей часто отмечали вопросы нехватки квалифицированных кадров и необходимость совершенствования системы отбора кадров. Наиболее часто эти темы поднимались учителями в следующих регионах: Джизакская область - 32%, Республика Каракалпакстан – 29%, Сурхандарья -28%, Самаркандская область – 17%, Андижанская область – 12%, Хорезмская область – 7%. Каждый десятый опрошенный учитель из школ г. Ташкента также отметил в комментариях проблему плохого владения русским языком учителями школ с русским языком обучения.

В среднем в 6% случаев опрошенные директора поднимали тему неэффективной подготовки педагогических кадров, нехватки квалифицированных кадров, несмотря на то, что в опросниках интервью для директоров школ специфические

вопросы на эти темы отсутствовали. И руководители школ, и родители подчеркнули недостаточную популярность профессии учителя, а также важность повышения статуса и авторитета педагога. Респонденты отметили, что молодые специалисты не подготовлены к практической работе с детьми, не имеют достаточных навыков преподавания и взаимодействия с детьми, а также знаний в области детской психологии.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

- ✓ Почти 38% родителей считают важным повысить престиж профессии учителя в обществе.
- ✓ Половина всех опрошенных директоров отметили, что педагогическое образование в Узбекистане пользуется самой низкой популярностью среди студентов ВУЗов, и что нужно обеспечить качественную подготовку учителей. А чтобы сделать качество образования по всей стране более высоким и однородным, необходимо сделать основной упор на укрепление потенциала учителей и повышение их знаний и навыков.
- ✓ Данные из интервью директоров школ указывают на получаемые директорами жалобы от родителей о недостаточной квалификации преподавателей. Более того, у преподавателей отсутствует мотивация к качественному исполнению работы из-за низкой оплаты

труда и непропорциональной трудовой нагрузки, которая не позволяет преподавателям иметь здоровый баланс между трудовым и личным временем. - Родители жалуются, что в школу принимают учителей без опыта. Молодые преподаватели-мамы в возрасте до 40 лет думают только о семье, ученики их мало интересуют, у них низкая материальная мотивация, - рассказала в интервью одна из директоров школы в г. Ташкенте.

- ✓ Опрошенные родители Ташкента в комментариях указали на необходимость повышения уровня образования преподавателей, и обеспечения необходимого количества педагогов в школах. Кроме того, предлагалось увеличить количество практических занятий будущих учителей.
- ✓ Чтобы решить проблему дефицита учителей (математики и физики), одна из директоров Ташкента предложила выбирать самых талантливых среди своих учеников, демонстрирующих способность к преподаванию, заключать с ними меморандум, что им будут представлены квоты на бесплатное обучение в университете, с условием, что они вернуться преподавать в ту школу, которую окончили. Но для этого нужно обеспечить прозрачный набор в педагогический институт.
- ✓ Назначение директоров местными Советами народных депутатов должно быть отменено, а сам процесс назначения должен

- ✓ быть прозрачным, и проходить с участием общественности.

ВЫВОДЫ:

1. Школы, охваченные исследованием, как правило, востребованы среди населения благодаря наличию сильных преподавателей, о чем свидетельствуют ответы и комментарии родителей. В то время как директора отмечают острую нехватку опытных квалифицированных кадров и жалуются на низкую мотивацию работать в школе среди молодых специалистов. Данный факт является коррупционным риском при приеме в школу, т.к. родители вынуждают администрацию нарушать профессиональную этику и принимать детей сверх дополнительной квоты, часто к определенному учителю, о чем свидетельствуют факты переполненности классов и школ, описанные в предыдущем разделе.

2. Некоторые директора указывают на проблемную практику назначения директоров местными органами власти, а именно хокимиятами, которые иногда преследуют личные интересы и выбирают на должность директора не карьерного специалиста из области народного образования, а бывших сотрудников силовых и правоохранительных структур, что, в свою очередь, может указывать на недобропорядочное поведение органов исполнительной власти на местах в форме nepотизма/кумовства и протекционизма/фаворитизма. Иногда бывшие сотрудники правоохранительных структур не обладают знаниями о специфике работы общеобразовательных учреждений, а также в области педагогики и детской психологии.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. В качестве решения проблемы нехватки опытных квалифицированных педагогических кадров, которая способствует появлению коррупционных рисков при приеме в школу из-за неравенства школ и классов, рекомендуется пересмотреть формирование портфеля заказов на педагогов общеобразовательных учреждений с учетом роста населения, языков обучения и предметов.

2. С целью повышения мотивации для учителей работать по специальности, а также снижения рисков непрофессионального поведения, рекомендуется повысить заработную плату, улучшить условия труда учителей, исключить переполненность классов, а также обеспечить конкурентную среду для конкурсного отбора на должность преподавателя. Изучение успешных зарубежных моделей, подходов и модулей подготовки педагогов могло бы помочь создать благоприятные условия для работы учителей.

3. С целью повышения мотивации работать в школе среди молодых специалистов рекомендуется практиковать целевой набор в педагогические ВУЗы студентов, недобравших баллы, при условии последующей работы в школах отдаленных районов республики, в качестве отработки, обеспечив им государственную поддержку в виде грантов, и создав условия для проживания и деятельности.

4. Для обеспечения таргетированного приема будущих потенциальных специалистов в педагогические ВУЗы рекомендуется отказаться от

системы отбора студентов на основе тестовых испытаний, разработав и внедрив методологии отбора на основе собеседования в целях определения профпригодности абитуриентов будущей профессии на основе педагогических и психологических методик.

5. С целью повышения доступности высшего педагогического образования необходимо наладить тесную связь между педагогическими вузами и школами для раннего профессионального ориентирования школьников на педагогическую деятельность, создав совместные педагогические классы, и проработать схему их приема в педагогические вузы на льготной основе, с условием последующей работы в делегирующей школе.

6. Усиление роли территориальных организаций министерства народного образования в формировании кадрового резерва на должность директора школы может помочь предотвратить nepoтизм/кумовство и протекционизм/фаворитизм при подборе кандидатов на должность директора школы, а также в обеспечении школ кадрами с педагогическим образованием, опытом работы в учреждениях образования, и знанием специфики педагогики и детской психологии.

4.5 ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА СОТРУДНИКОВ ШКОЛ

За последние годы было принято множество документов различного уровня о повышении заработной платы и материальных поощрений учителям и сотрудникам общеобразовательных школ, с указанием размеров роста и

условий их выплаты. Каждый документ прописывает количество часов в преподавательской ставке (нагрузка часов), и они постоянно изменяются.¹⁵

Частые изменения размера оплаты и условий их выплаты приводили к неоднозначному пониманию размеров заработной платы по отношению к ставкам и квалификационным категориям.

Все вышеперечисленное привело к различным интерпретациям и

применению нормативных положений, а отсутствие прозрачности процесса формирования заработных плат усугубило данный процесс. Все три категории опрошенных высказали свое недовольство зарплатой учителей.

Наиболее часто встречающиеся комментарии о недостатках в системе образования среди опрошенных учителей указывали на проблему низкой зарплаты и материального стимулирования, и необходимости повышения оплаты за ставку.

МНЕНИЕ УЧИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИКИ О ПОВЫШЕНИИ ЗАРПЛАТЫ, ПЕРЕСМОТРЕ ОПЛАТЫ ПО СТАВКАМ, УЛУЧШЕНИИ УСЛОВИЙ ТРУДА:

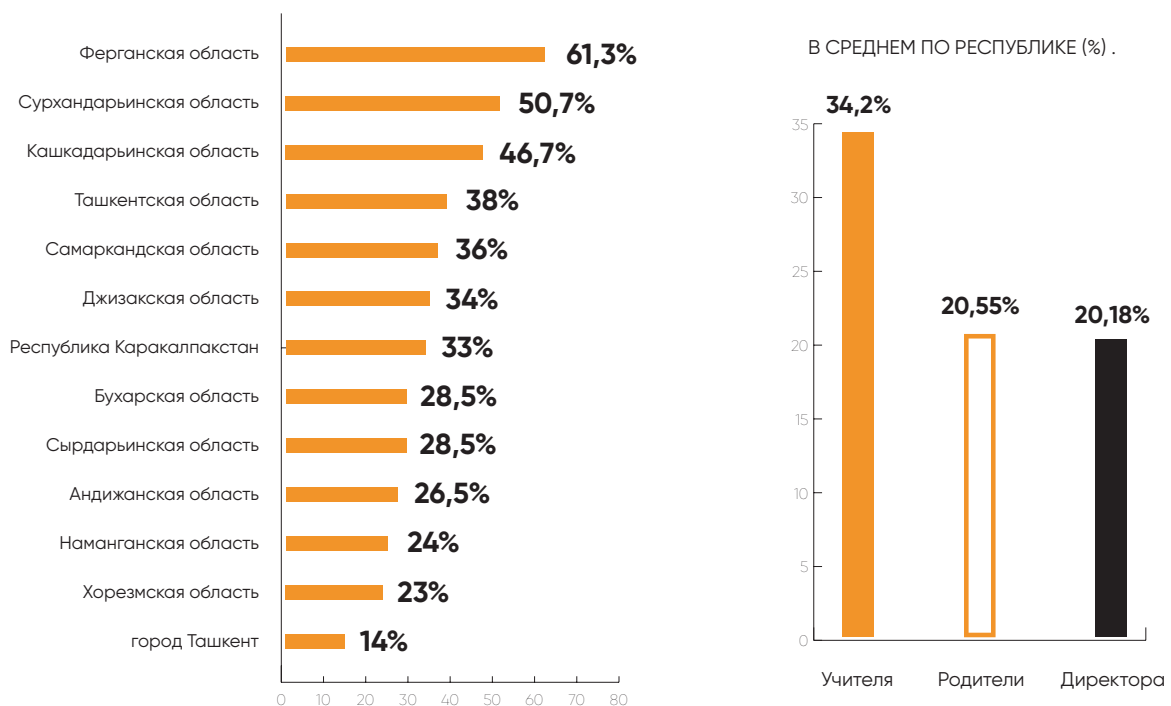


График 4.

45,5% учителей подтвердили, что они вынуждены брать дополнительную работу из-за низкой зарплаты. 26,3% учителей отметили, что они соглашаются с предложением

родителей заниматься с детьми за отдельную плату. При этом, 40% учителей видят причину неформальных сборов в низкой заработной плате. Также около трети родителей

¹⁵ <https://lex.uz/uz/docs/3323262> Постановление Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года ПП-3231

думают, что низкая заработная плата работников школ является причиной практики внебюджетных платежей в системе школьного образования.

23% директоров считают, что зарплата и учителей, и директоров низкая, и если учителя будут получать хорошую зарплату, то качество образования повысится. В одном из комментариев, полученных из Бухарской области, директор отмечает, что зарплата в 2,5 миллиона сумов уходит только на проезд. Несколько директоров указали на необходимость увеличения числа

педагогов-мужчин, для усиления воспитательного компонента образования.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ:

Для улучшения качества образования и повышения статуса респонденты (учителя) считают, что в первую очередь необходимо повысить зарплату, пересмотреть преподавательскую ставку, улучшить условия труда, и снизить бумажную бюрократию в виде различных отчетов и планов.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ УЧИТЕЛЕЙ ПОВЫСИТЬ ЗАРПЛАТУ, ПЕРЕСМОТРЕТЬ ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКУЮ СТАВКУ, И УЛУЧШИТЬ УСЛОВИЯ ТРУДА:

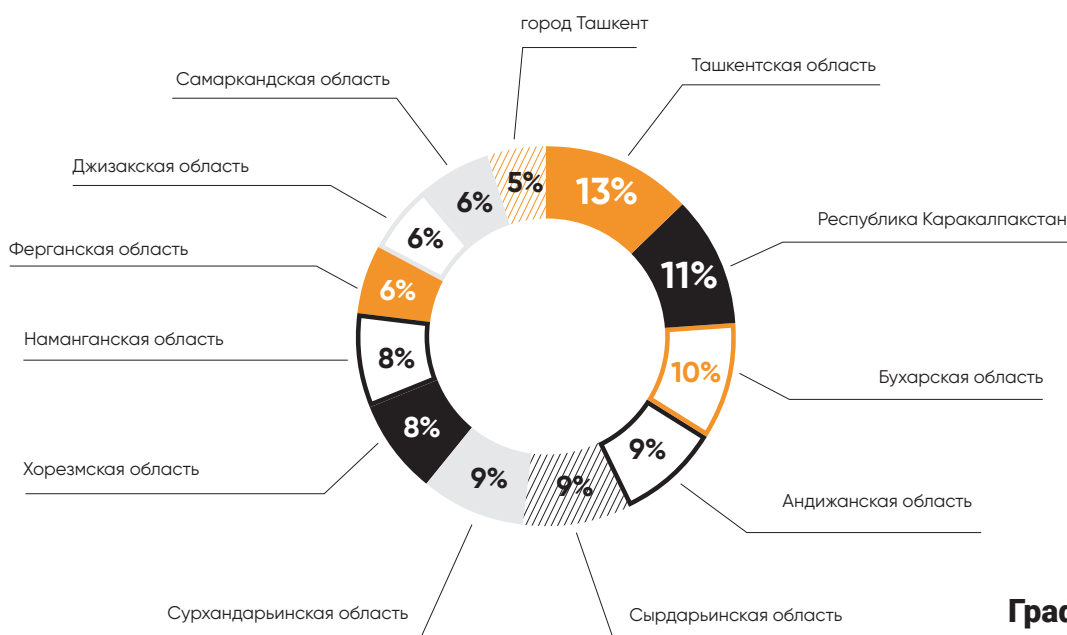


График 5.

Для борьбы с внебюджетными платежами в системе образования 51,5% учителей предлагают повысить заработную плату. Есть комментарий о том, чтобы повысить зарплату уборщицам, ввиду тяжелого труда, и чтобы снизить внебюджетные платежи от родителей на уборку.

По мнению 21% опрошенных родителей республики, профессиональную этику в школах можно повысить, также увеличив финансовую поддержку (зарплаты и пособия) учителям и сотрудникам администрации школ, в том числе, предоставив им социальные гарантии (социальное страхование, социальные

льготы). Самый высокий процент таких комментариев был получен среди респондентов Навоийской – 40,5%, Сурхандарьинской – 28% - областей, и города Ташкента – 27%.

Одна треть родителей предлагает повысить заработную плату учителям в качестве меры по предотвращению практики внебюджетных платежей

Четверть директоров также считают, что высокая зарплата учителей может стать эффективным решением по снижению внебюджетных платежей.

ВЫВОДЫ:

1. Половина опрошенных учителей вынуждены дополнительно работать, что серьезно влияет на качество их основной работы. Более четверти учителей соглашались на неформальные финансовые поощрения со стороны родителей из-за низкой зарплаты. Это создает поле для неэтичного поведения учителей и родителей, являясь фактором рисков коррупции и профессиональной добропорядочности.

2. Низкая заработная плата не обеспечивает достойный статус учителя в обществе, не соответствует его трудовым затратам, и не адекватна реальным рыночным ценам, что приводит к низкой мотивации к качественной работе, а также к усилению влияния данного фактора риска, который часто склоняет работников школ к принятию внебюджетных и неформальных платежей. Это также актуально в отношении учителей-мужчин, которых мало в школьном образовании из-за низкой зарплаты, поскольку уровень

зарплаты учителя не позволяет обеспечить достойное проживание семьи.

3. Исследование продемонстрировало разное понимание начисления зарплаты по ставке и количеству часов среди учителей. Постоянные изменения, сложная и непрозрачная система расчета размеров ставок, разные условия выплат по ставкам приводят к недовольству, непониманию, различающимся интерпретациям нормативных положений, недоверию к системе и низкому уровню заработной платы учителя, в целом. Поэтому учителя вынуждены искать дополнительные источники дохода, что повышает вероятность возникновения рисков коррупции и недобропорядочности в виде коррупционного и неэтичного поведения.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Для повышения качества образования и привлечения высококвалифицированных и мотивированных кадров в школы предлагается значительное повышение зарплаты, что может также привлечь педагогов мужского пола и положительно отразиться на профессиональном разнообразии педагогических кадров.

2. Для повышения авторитета школьного педагога в обществе одним из важных компонентов является его финансовый статус. Данный факт диктует необходимость пересмотра размеров заработной платы педагогов школ, исходя из экономических и социальных реалий. В связи с этим, рекомендуется провести инклюзивное

исследование по формированию размеров заработной платы и объемов ставок с учетом опыта зарубежных стран. Улучшение финансового положения педагогов может помочь в создании мотивации для работы в системе образования и обеспечить достойный уровень проживания, поскольку, согласно комментариям, сегодняшний уровень заработных плат вынуждает учителей искать альтернативные источники дохода, приводя к возникновению рисков коррупции и недобропорядочности.

3. Упростить и обеспечить стабильность и ясность расчетов преподавательских ставок, и прозрачность процесса формирования и начисления денежных выплат сотрудникам школ.

4.6 ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ И ЭТИКА СУБЪЕКТОВ ОБРАЗОВАНИЯ

Проведенный анализ восприятия профессиональной добропорядочности сотрудников школ и этического поведения родителей при приеме в школу среди трех категорий респондентов показал высокую необходимость повышения осведомленности родителей о процедурах подачи документов в школу, и их ответственности за успеваемость детей в процессе учебы.

Правила профессиональной этики учителей и сотрудников школ требуют также определенного поведения от родителей, не оказывающего давление на поведение учителей, вынуждая их либо к проявлению непрофессионального поведения

(особенно в случае давления), или к применению других средств по регулированию поведения родителей. Для этого необходимы механизмы коммуникации и уведомления о требованиях этики и неэтичности поведения с обеих сторон, эффективное применение которых на данный момент отсутствует.

Декларированный в уставе школы кодекс этики, права и обязанности учителей и администрации на практике не выполняются, т.к. они вводятся без основополагающего анализа проблем этики, нет необходимых тренингов и консультаций по этическим дилеммам на работе, отсутствует институциональное лидерство в области этики и добропорядочности (на примере этического поведения вышестоящих организаций), а также механизмы мониторинга, уведомления и санкционирования (в т.ч. социального) неэтичного поведения. Кроме того, понятие этики формируется у родителей из наблюдения и опыта поведения других родителей.

На данный момент инициативы, направленные на повышение прозрачности процесса приема в первый класс и позволяющие осуществлять прием детей в первые классы без личного взаимодействия родителей и школ, все еще являются слишком сложными и потому неэффективными и непопулярными среди пользователей. Например, результаты исследования показывают, что родители, которые по разным причинам вынуждены или хотят воспользоваться дополнительной квотой, предпочитают личную подачу документов в школу. По результатам опросов, 22% родителей попытались бы

договориться с приемной комиссией, а 37% договорились бы напрямую с директором. Таким образом, отсутствие прозрачной системы «бесконтактного» приема является фактором риска, который для около 59% родителей является стимулирующим к проявлению коррупционного или недобропорядочного поведения, ответом на которое может стать такое же поведение со стороны сотрудников школ.

Более того, отсутствует прозрачность процессов планирования и формирования количества ученических мест и общеобразовательных школ, их оснащения необходимым оборудованием, финансирования школы (деятельности и зарплаты педагогов), внебюджетных платежей, приема детей в школу, подготовки педагогов и назначения директоров на должность. При этом не ведется системной работы над этими вопросами.

Перечисленные проблемы приводят к негативному восприятию системы школьного образования в обществе,

подрывающему также доверие к политическим, организационным и финансовым усилиям государства в этом направлении.

ОПЫТ РЕСПОНДЕНТОВ

Комментарии респондентов еще на этапе проведения опросов в школах показали, что низкая ответственность родителей по отношению к учебе своих детей, их влияние на учителей и администрацию школ и безнаказанность является проблемой, способствующей неэтичному поведению, наряду с низкой зарплатой учителей и нехваткой квалифицированных кадров. Охваченные опросами учителя в 12-ти регионах республики, говоря о недостатках в системе народного образования, указали на необходимость повышения ответственности родителей за учебу и поведение своих детей, на низкую правовую грамотность родителей, и на слабое взаимодействие между школой и родителями. Проценты по всем регионам показаны на следующем графике:

МНЕНИЕ УЧИТЕЛЕЙ О НЕОБХОДИМОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ И УСИЛЕНИИ ИХ СОТРУДНИЧЕСТВА СО ШКОЛОЙ:

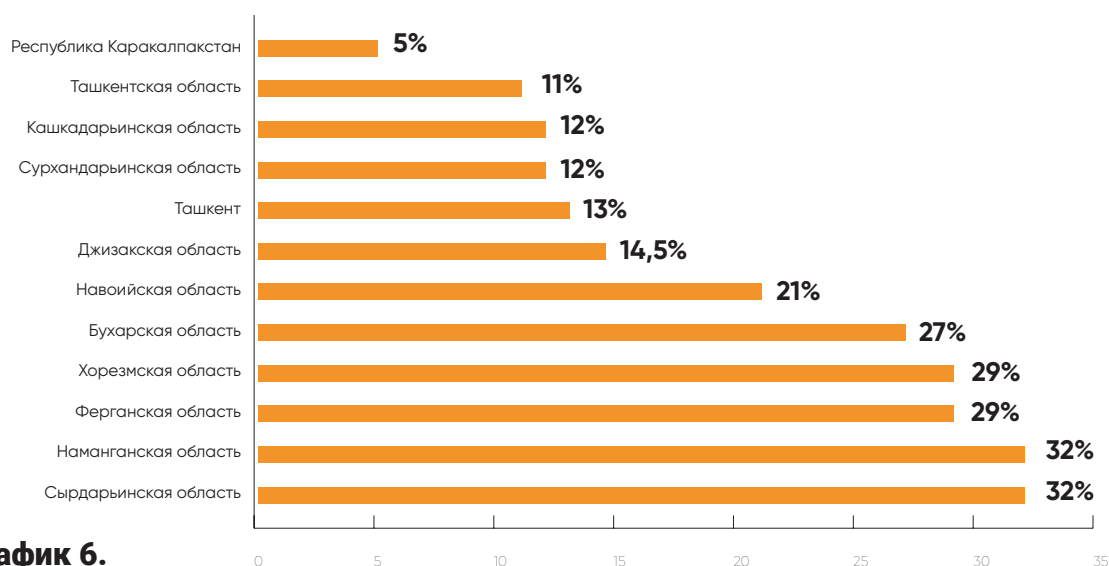
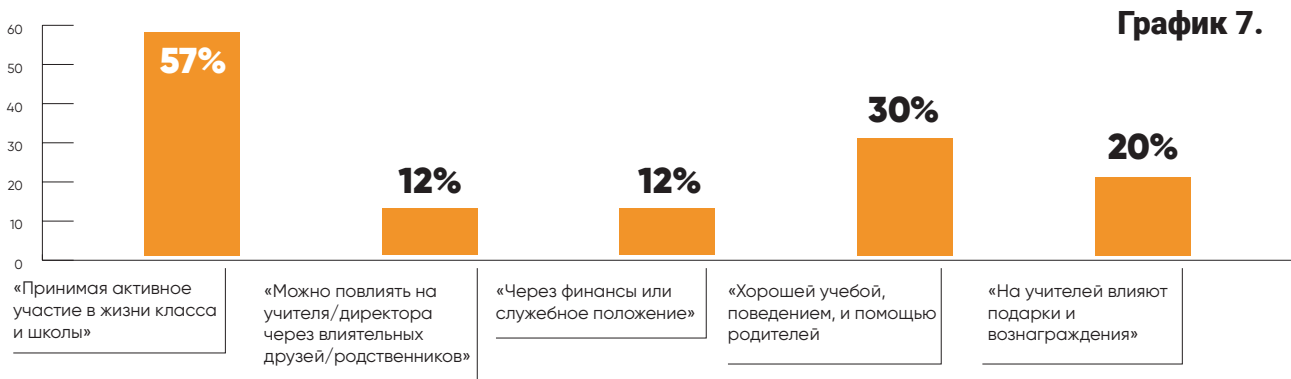


График 6.

В то же время, ответы учителей указали на проблему влияния и давления со стороны родителей, администрации, или вышестоящих органов: Андижан - 20%, Наманганская область - 13%, город Ташкент - 10%,

Республика Каракалпакстан – 1,6%. О необходимости устранения коррупции высказались учителя в Сурхандарье – 23%, Кашкадарье – 12%, Ташкенте - 7%, Республике Каракалпакстан - 4%, и в Андижанской области - 1,2%.

РОДИТЕЛИ: КАК МОЖНО ПОВЛИЯТЬ НА ПОЛОЖИТЕЛЬНОЕ ОТНОШЕНИЕ УЧИТЕЛЯ К РЕБЕНКУ?



Комментарии родителей свидетельствуют о том, что на хорошее отношение учителя к ученику можно повлиять хорошей учебой, поведением, и представлением материально-технической помощи со стороны родителей. 30% родителей считают, что отношение к ученикам у учителей должно быть равным независимо от обстоятельств. Около 20% опрошенных родителей считают, что на отношение учителей к ученикам влияют подарки и вознаграждения.

В Ташкенте около 30% родителей отметили, что проблем в учебе и поведении не возникнет, если ребенка будут воспитывать родители и учителя в тесном взаимодействии. Среди комментариев есть и такой: «Привилегированное отношение учителей к детям есть: кто-то поддерживает школу материально, кто-то хорошо учится».

1,5% родителей считают, что непрофессиональное поведение необходимо устранить в высших

эшелонах власти, а 2,6% высказались за устранение возможности оказания неофициального давления на учителей и директоров школ со стороны подразделений народного образования и лиц с высоким служебным положением (в т.ч. с помощью системы эффективного рассмотрения жалоб о таком давлении). Почти 5% родителей рекомендуют внедрить правила этического поведения учителей и администрации школы при гарантированном использовании санкций за нарушение правил поведения.

По мнению родителей, они могут больше всего повлиять на решение администрации школы, чем на остальные структуры управления в системе общего среднего образования. Это видно из анализа вопроса «Оцените по пятибалльной шкале степень воздействия со стороны родителей на нижеперечисленные структуры в сфере общего среднего образования», где 1- очень слабое воздействие, а 5 – сильное воздействие:

ПОКАЗАТЕЛИ РОДИТЕЛЬСКОГО ВЛИЯНИЯ НА СТРУКТУРЫ В СФЕРЕ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

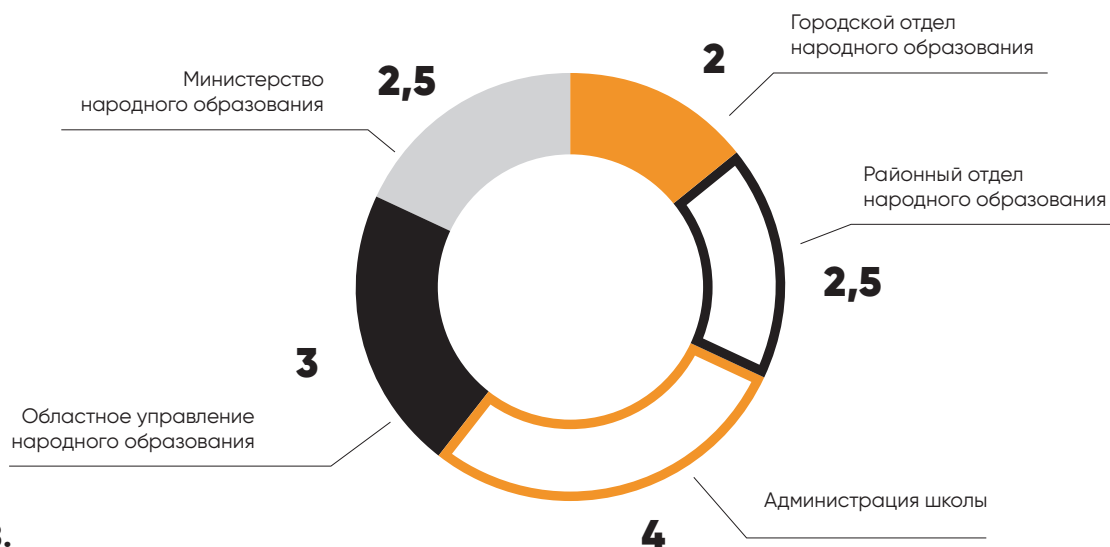


График 8.

В интервью 9% директоров по республике рассказали о давлении со стороны родителей (самые высокие показатели в Ферганской области 14% и Андижанской - 13%). 8% директоров высказались о давлении со стороны вышестоящих организаций в сфере образования и госорганов (самый высокий процент Сурхандарья – 13,7%, Навоийская и Самаркандская

области – по 12%). Если спроектировать эти данные на общее количество директоров по стране, то примерно каждый 10-й директор сталкивается с давлением родителей и каждый 10-й директор с давлением со стороны вышестоящих органов, лиц и организаций в государственном секторе.

ПРИМЕРНО КАЖДЫЙ 10-Й ДИРЕКТОР СТАЛКИВАЕТСЯ С ДАВЛЕНИЕМ РОДИТЕЛЕЙ И КАЖДЫЙ 10-Й ДИРЕКТОР С ДАВЛЕНИЕМ СО СТОРОНЫ ВЫШЕСТОЯЩИХ ОРГАНОВ, ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ.

9% ДИРЕКТОРОВ ПО РЕСПУБЛИКЕ РАССКАЗАЛИ О ДАВЛЕНИИ СО СТОРОНЫ РОДИТЕЛЕЙ, САМЫЕ ВЫСОКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ В:



8% ВЫСКАЗАЛИСЬ О ДАВЛЕНИИ СО СТОРОНЫ ВЫШЕСТОЯЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ГОСОРАНОВ, САМЫЕ ВЫСОКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ В:

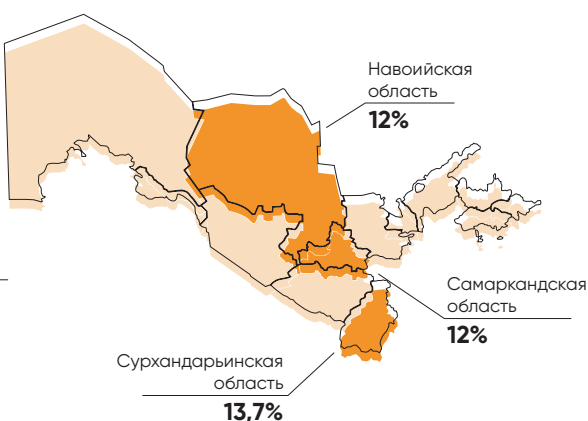


Рисунок 3.

В своих интервью директора неохотно говорили на тему оказания влияния или давления на их решения. Некоторые директора высказались о заданиях от вышестоящих инстанций, которые не входят в компетенцию директоров, или вообще не относятся к образованию. Наблюдается привлечение учителей к культурным мероприятиям хокимиятов, которые не относятся к их прямым педагогическим обязанностям.

Среди комментариев встречаются следующие: «На личные решения директора влияют высшие органы власти». «Верховенства закона почти не существует». «В Узбекистане кумовство невозможно искоренить». «Если директор школы честен, на его твердое решение ничто не сможет повлиять. «Я принимала учеников по системе онлайн очереди qabul.maktab, но в процессе выбора классного руководителя все еще было давление». «Родители совершенно безнаказанны в своих действиях».

ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

Для повышения качества учебы в среднем каждый пятый опрошенный учитель указал на необходимость укрепить сотрудничество по воспитанию детей между родителями и учителями.

Родители Самаркандской (10%) и Джизакской областей (2,7%) поддерживают необходимость повышения ответственности родителей.

Для повышения профессиональной этики в среднем 40% родителей считают, что профессиональный статус учителей должен быть повышен, в то время как 20% полагают, что профессиональная добропорядочность может улучшиться с увеличением

финансовой поддержки и социального обеспечения, предоставляемых учителям и персоналу школьной администрации. Еще 20% родителей считают, что улучшение инфраструктуры и обеспечения оборудованием школ может способствовать повышению добропорядочности школьного персонала.

Некоторые руководители школ из разных регионов предложили создать горячую линию для директоров во время приема, куда они могут сообщить о давлении. В отдельных комментариях директоров содержатся следующие предложения:

- ✓ Необходимо сократить количество организаций, которые могут оказывать давление и влиять на школу. Наказание должно касаться тех, кто оказывает влияние на решение директора или приемную комиссию.
- ✓ Искоренить это влияние невозможно, но его можно снизить путем широкой разъяснительной работы, если закон будет работать в полную силу.
- ✓ Необходимо увеличить количество сильных учителей в школе, чтобы снизить влияние не только чиновников, но и всех родителей.
- ✓ Необходимо ввести ротацию директора и его заместителей каждые 3 года.
- ✓ Вышестоящие инстанции пользуются своим служебным положением, иначе их называют «позвоночники». Чтобы исключить

влияние «по звонку», необходимо на практике обеспечить независимость системы образования.

- ✓ Необходимо искоренить коррупцию. Сотрудник, совершающий коррупционные поступки, неизбежно нарушит внутреннюю среду школы.

ВЫВОДЫ:

1. Анализ показывает, что около 40-50% учителей воспринимают понятие «профессиональной добропорядочности» как равное и беспристрастное отношение ко всем учащимся, в то время как еще 20% считают, что профессиональная честность заключается в обучении с максимальной отдачей, несмотря на отсутствие необходимых учебных материалов (учебники и/или оборудование). Только в Сурхандарьинской области 24% учителей считают, что добропорядочность - это еще и профессиональная ответственность и наказание за профессиональные проступки.

2. 30% родителей считают, что профессиональная добропорядочность отражается в том, что учитель должен выполнять свои профессиональные обязанности наилучшим образом без надлежащих материалов и средств обучения. Только 10-15% родителей считают, что добропорядочность связана с профессиональной ответственностью и наказанием за проступки. Это говорит о том, что для учителей не созданы необходимые условия для соблюдения профессиональной этики, у родителей

низкая правовая грамотность и низкая социальная ответственность за успеваемость и надлежащее поведение своих детей, а у директоров нет четкого правового механизма воздействия на учителей, учеников, и родителей для регулирования недобропорядочного поведения.

3. Установившиеся сегодня социальные нормы не осуждают и открыто не оспаривают привычное поведение, связанное с неэтичным поведением любой из трех сторон. Родители, учителя или директора не идут против установившейся системы и норм, ввиду устоявшейся практики, которая уже кажется нормальной/обычной. Таким образом все три группы закрепляют относительную легитимность неэтичного поведения с помощью постоянной практики, которую тяжело преодолеть с помощью законодательного акта или включения в устав школы требований о Кодексе этики.

4. Родители считают, что они обладают большей степенью влияния на администрацию школ. В связи с этим, любые нововведения, внедряемые в системе для максимального снижения случаев неэтичного поведения среди родителей, должны прорабатываться совместно со школьной администрацией, которая больше всего сталкивается с рисками непрофессионального поведения в ответ на неэтичное поведение родителей. Превентивные меры могут быть разработаны в сотрудничестве с сотрудниками администрации школ, которые могут обозначить наиболее частые и серьезные виды неэтичного и коррупционного поведения со стороны родителей в рамках процесса

приема в школу. На основе подобных случаев из практики могут быть в дальнейшем разработаны тренинги и программы обучения правилам этики и профессиональной добропорядочности как для сотрудников школ, так и для родителей.

5. Неэтичное поведение родителей, которое либо в форме наблюдения со стороны, либо в форме активного продвижения со стороны родителей, может закрепляться в памяти детей, которые с самого детства начинают воспринимать неэтичное поведение (подарок учителю в обмен на хорошую оценку, оказание влияния на учителя для получения хорошей/лучшей оценки, оказания влияния на директора для перевода в другой/лучший класс и т.п.), как нормальную практику, что значительно затрудняет предотвращение рисков коррупции и добропорядочности как в настоящем, так и в будущей перспективе. Это также одна из причин, по которой престижность профессии учителя может снижаться.

6. Финансовая зависимость школ от помощи родителей становится причиной влияния родителей на решения учителей и администрации школ, и является фактором коррупционного и неэтичного поведения всех сторон.

7. Говоря о давлении или влиянии на принятие решения о приеме в школу, подавляющее большинство директоров подчеркивали, что такое влияние оказывается в форме просьбы, в которой трудно отказать. Многие директора отметили высокое доверие к абсолютному (с высокой степенью дискреции) решению директора, компенсирующее недоверие к системе

образования и процессуальным нормам, регулирующим прием ребенка в первый класс. Понимая свою власть, но в то же время роль и социальную ответственность, директора редко могут отказать в приеме ребенка в школу. Противостоящие друг другу недоверие к системе образования и доверие власти и возможностям директора при приеме ребенка в первый класс являются значительным фактором, стимулирующим неэтичное и коррупционное поведение, как родителей, так и директоров, и даже в каких-то случаях учителей-членов приемной комиссии.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Максимально обеспечить прозрачность деятельности (прием, процесс организации обучения, аттестация, отчетность) Министерства народного образования, его структурных подразделений на местах, и каждой школы для широкой общественности с помощью электронной системы открытых данных.

2. Рассмотреть возможность применения мер по изменению социальных норм в сторону неприятия всех видов коррупционного поведения со стороны государственных органов, как ожидаемую и «нормальную» практику.

3. Разработать и внедрить комплексную систему добропорядочности, включающую в себя практическое применение ценностей и норм профессиональной добропорядочности, закрепленных соответствующими правилами и процедурами (Кодекс этики, передовые методы этичного трудоустройства,

профессиональные тренинги по профессиональной добропорядочности и предотвращению рисков и т.п.).

4. Разработать механизмы оценки, мониторинга, уведомления о случаях недобропорядочного или неэтичного поведения для всех участников процесса (внутри МНО, его отделов и внутри школ), санкционирования и предотвращения рисков недобропорядочности, обновляемые ежегодно Планом добропорядочности.

5. Обеспечить поддержку и устойчивую практику добропорядочности со стороны руководства в форме этичного лидерства.

6. Опираясь на передовой мировой опыт, обеспечить общественную экспертизу вопросов строительства и оснащения общеобразовательных школ с участием местных

сообществ, широкой массы родителей и заинтересованных министерств и организаций, т.к. давление со стороны родителей, влиятельных лиц или организаций государственного сектора по вопросу приема ребенка в первый класс часто приводит к переполненности классов особенно в школах, которые, по мнению родителей, предоставляют высокое качество образования.

7. Организовать работу с родителями учеников на принципиально новой платформе с использованием возможностей новых информационных технологий, обеспечивающих широкое и активное участие родителей в деятельности всех подразделений общего среднего образования для лучшего понимания родителями своей роли, правил этики учебного процесса, профессиональной этики сотрудников школ и устранения недоверия родителей к системе.

5. ОБОБЩЕННЫЕ ВЫВОДЫ

Результаты исследования показали недостаточную осведомленность родителей о порядке приема в школу, включая систему квот, неясность критериев приема по дополнительной квоте и непрозрачные процессы приема, отсутствие конкретных критериев языкового отбора в начальные классы, которые активно подчеркивались всеми категориями респондентов, независимо от географического и административного расположения образовательного учреждения.

Непрозрачный процесс и неясные критерии приема в первый класс приводят к переполненности некоторых классов и школ. Это связано с тем, что родители хотят отдать своего ребенка к лучшему педагогу, или в школу, пользующуюся популярностью. В отсутствие же строгих критериев приема в первые классы и обеспечения прозрачности процесса приема намного сложнее регулировать количество учеников в таких классах и школах.

В процессе приема директора школ, используя свои дискреционные

полномочия, под давлением родителей или вышестоящих организаций открывают дополнительные классы, не имеющие необходимого оборудования и должного технического обслуживания. В результате, в некоторых школах и классах наблюдается недобор учащихся, а некоторые классы переполнены и в них часто недостаточно пространства для комфортного размещения всех учеников. Это является фактором коррупционного риска во взаимоотношениях между родителями и директорами, так как родители будут пытаться устроить или перевести ребенка в класс с более комфортными условиями или более высоким качеством образования, используя при этом неофициальные пути воздействия на решение директора школы для удовлетворения своего запроса.

Директора же часто не могут отказать в просьбе настойчивым родителям, которые либо пытаются оказать давление на директора, либо пытаются «поддержать» свою просьбу предложением внебюджетной материальной помощи школе, т.к. директора, в свою очередь, заинтересованы в создании оптимальных условий обучения в школе для всех учеников в целом, так же, как и для каждого отдельного ученика, в том числе и в соответствии с пожеланиями их родителей.

Результаты анализа комментариев респондентов касательно психологической и педагогической незрелости детей при приеме в школу указывают на необходимость обязательной организованной дошкольной подготовки детей, и базовой педагогической подготовки родителей, а также организации собеседования или

тестирования для школ, принимающих детей по дополнительной квоте. Также, при оформлении документов для предоставления в школу отсутствия целевого медицинского осмотра детей в учебные заведения способствует коррупционным рискам при выдаче справок о здоровье. Предоставляемые в школы справки не отражают реальное состояние психического здоровья детей и их психологическую готовность к школе.

Анализ ответов респондентов на тему прозрачности, нехватки выделяемых бюджетных средств и практики внебюджетных платежей в деятельности общеобразовательных учреждений позволяет сделать следующие выводы:

- ✓ Недостаточное выделение необходимых средств для нормального функционирования школ, сбор и расходование внебюджетных средств являются факторами рисков недобросовестного их применения и недобропорядочного поведения участников системы школьного образования.
- ✓ Существующая финансовая система в школе недостаточно прозрачна. В ней ограничено участие директоров, учителей и налогоплательщиков в целом.
- ✓ Отсутствие реального анализа необходимых для нормальной деятельности школы финансовых и материальных ресурсов при их планировании и распределении на более высоком уровне приводит к возникновению проблем, связанных с материальным и финансовым обеспечением школы,

что вынуждает родителей, учителей и директоров к проявлению неэтичного и нежелательного поведения с целью удовлетворения потребностей школ и учебного процесса.

- ✓ Финансовая зависимость школ от помощи родителей становится причиной влияния родителей на решения учителей и администрации школ, и является фактором коррупционного и неэтичного поведения всех сторон.
- ✓ Внебюджетные платежи в школе являются скорее не однозначными коррупционными рисками, а следствием недостаточного бюджетного финансирования школ, и отсутствия прозрачной платформы законодательно урегулированной финансовой помощи родителей.

В свою очередь, недостаток бюджетного финансирования приводит к нехватке инфраструктуры и оснащения. Отсутствие точных прогнозных расчетов роста населения и строительства жилых массивов при прикреплении микроучастков к школам приводит к острой проблеме нехватки учебных мест по месту проживания. Рост населения на микроучастке приводит к открытию дополнительных учебных классов, не имеющих необходимую мебель и техническое оснащение, это создает неравенство условий в параллельных классах и является фактором неэтичного поведения как со стороны администрации школы, так и со стороны родителей.

70% школ республики работают в две и более смены, что не гарантирует оптимальных и рациональных условий организации учебно-воспитательного процесса, и качества оказываемых государственных услуг населению.

Все три категории респондентов высказали своё недовольство зарплатой учителей. Половина опрошенных учителей вынуждены работать дополнительно, что серьезно влияет на качество их основной работы. Более четверти учителей соглашаются на неформальные финансовые поощрения со стороны родителей из-за низкой зарплаты, что создает поле для неэтичного поведения учителей и родителей, часто склоняя сотрудников школ к принятию и участию во внебюджетных и неформальных платежах. Исследование продемонстрировало разное понимание начисления зарплаты по ставке и количеству часов среди учителей. Постоянные изменения, сложная и непрозрачная система расчета размеров ставок, разные условия выплат по ставкам приводят к недовольству, непониманию, различающимся интерпретациям нормативных положений, недоверию к системе и низкому уровню заработной платы учителя, в целом.

Школы, охваченные исследованием, как правило, востребованы среди населения благодаря наличию сильных преподавателей, о чем свидетельствуют ответы и комментарии родителей. В то время как директора отмечают острую нехватку опытных квалифицированных кадров и жалуются на низкую мотивацию работать в школе среди молодых специалистов. Данный факт является коррупционным риском

при приеме в школу, т.к. родители вынуждают администрацию нарушать профессиональную этику и принимать детей сверх дополнительной квоты, часто к определенному учителю, о чем свидетельствуют факты переполненности классов и школ, описанные выше.

Любое проявление неэтичного и коррупционного поведения в процессе приема в школу любой из сторон процесса (администрации школ, родителей или учителей) не осуждается и открыто не оспаривается устоявшимися социальными нормами, т.к. считается “нормальным” и

привычным. Таким образом, все три группы закрепляют относительную легитимность подобного неэтичного и коррупционного поведения, что сокращает возможность предотвращения рисков коррупции и недобропорядочности.

Неэтичное поведение родителей может закрепляться в памяти детей, которые начинают воспринимать неэтичное поведение, как нормальную практику, что значительно затрудняет предотвращение рисков коррупции и добропорядочности в будущей перспективе.

6. ОБОБЩЕННЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Исследование выявило факторы рисков, которые способствуют нарушению правил профессиональной добропорядочности и коррупционному поведению со стороны работников школ и родителей. Однако, эти факторы рисков не являются следствием или результатом личной жадности и не несут цели личного обогащения со стороны учителей или директоров. Скорее эти факторы рисков указывают на более глубокие структурные и системные проблемы, которые необходимо решить.

Передовой глобальный опыт показывает, что использование современных электронных технологий по повышению прозрачности с помощью систем открытых данных позволяет минимизировать значительное число факторов рисков.

На это и нацелены следующие

ключевые рекомендации:

- ✓ Разработать **единую платформу открытых данных** о количестве свободных мест по основной и дополнительной квотам, охватывающей все учреждения сектора народного и дошкольного образования, с возможностью осуществления онлайн-приема в первые классы школ без необходимости родителей посещать школу (по аналогии с Единой информационной системой управления образованием Армении). Платформа обеспечила бы снижение коррупционных рисков за счет предоставления критериев и информации о приеме учеников, наличии мест, переводе, отчислении учеников, регистрации детей в дошкольных учреждениях и т.п.

- ✓ Разработать **систему финансирования, обеспечивающую прозрачность**, достаточность и распределение выделяемых ресурсов, полноправное участие администрации и родителей школы в планировании и реализации финансирования. Совместно с Министерством народного образования, внести предложения в Кабинет Министров по легализации оказания помощи (материальной, финансовой и в форме услуг) со стороны родителей и созданию прозрачной платформы поступления, распределения, и использования финансовых средств на всех уровнях и всеми учреждениями системы народного образования;
- ✓ Обеспечить обязательное согласование с общественностью и **общественный контроль за прозрачностью планирования** и размещения зданий будущих школ, обеспечивающих достаточное количество ученических мест, территориальную доступность и с учетом демографического роста населения;
- ✓ С целью **повышения мотивации для учителей** работать по специальности, а также снижения рисков непрофессионального поведения, рекомендуется повысить заработную плату, улучшить условия труда учителей, исключить переполненность классов, а также обеспечить конкурентную среду для конкурсного отбора на должность преподавателя. Изучение успешных зарубежных моделей, подходов и модулей подготовки и повышения квалификации педагогов могло бы помочь создать благоприятные условия для работы учителей.
- ✓ Провести инклюзивное **исследование по формированию размеров заработной платы и объемов ставок** с учетом опыта зарубежных стран, с целью упростить и обеспечить стабильность и ясность расчетов преподавательских ставок, и прозрачность процесса формирования и начисления денежных выплат сотрудникам школ.
- ✓ Разработать и **внедрить комплексную систему добропорядочности**, включающую в себя практическое применение ценностей и норм профессиональной добропорядочности, закрепленных соответствующими правилами и процедурами, обеспечивающими поддержку и устойчивую практику добропорядочности со стороны руководства в форме этичного лидерства;
- ✓ **Организовать работу с родителями** учеников на принципиально новой платформе, основываясь на анализе популярности и доступа к современным коммуникационным платформам и социальным сетям, которая будет обеспечивать широкое и активное участие родителей в деятельности всех подразделений общего среднего образования для лучшего понимания родителями своей роли,

правил этики учебного процесса, правил профессиональной этики сотрудников школ и системы санкций в целях коррекции, предотвращения и профилактики неэтичного поведения, и для устранения недоверия к системе со стороны всех участников процесса (МНО, его отделов, внутри школ и со стороны родителей).

Методология проведения оценки коррупционных рисков будет внесена на рассмотрение Национального совета по противодействию коррупции и Министерства народного образования. Механизм подобных независимых социальных исследований будет полезен для изучения рисков и в других сферах, для использования руководителями, принимающими решения на местном уровне, а также международным донорским и исследовательским сообществом.

7. ПОСЛЕСЛОВИЕ

Антикоррупционная лаборатория стала новым для Узбекистана направлением в сфере борьбы с коррупцией. Ценность полученных данных в том, что анонимные опросы документально подтвердили слухи и ситуации, с которыми сталкиваются участники процесса приема в школу. Среди таковых – неравные возможности у детей в условиях основной и дополнительной квот приема, вынужденность директоров школ прибегать к помощи родителей в связи с нехваткой бюджетного финансирования, инфраструктуры и обеспечения, давление со стороны родителей и вышестоящих организаций с целью устроить ребенка в хорошую школу, и другие проблемы в системе школьного образования.

В декабре 2021 года в Ташкенте состоялось общественное обсуждение результатов исследования с участием заинтересованных министерств и ведомств, специалистов в сфере образования и представителей институтов гражданского общества. В частности, заместитель министра

народного образования Узбекистана Рустам Каримжонов подчеркнул, что поднятые в исследовании проблемы и выработанные по итогам предложения и рекомендации будут использованы в разработке национальной программы развития школьного образования на ближайшие 5 лет. Обсуждение, ввиду своей актуальности, имело большой резонанс в СМИ – в общей сложности 24 источника опубликовали новости о данном исследовании на трех языках – узбекском, русском, и английском.

По итогам общественного обсуждения разработанные рекомендации, включающие как внесение изменений и дополнений в законодательство, так и совершенствование практик и процедур, а также методология исследований внесены на рассмотрение в Министерство народного образования и Национальный совет Узбекистана по противодействию коррупции, а также в Администрацию Президента.

28 января 2022 года состоялось видеоселекторное совещание по вопросам развития школьного

образования под председательством Президента Шавката Мирзиёева.

Глава государства озвучил ряд проблем и актуальных вопросов в сфере, часть которых была выявлена в ходе проведенного Антикоррупционной лабораторией исследования. В их числе:

- ✓ возведение дополнительных школ в связи со строительством новых жилых массивов, расширением сельской инфраструктуры и ростом численности населения;
- ✓ необходимость пересмотра действующих образовательных стандартов и учебных программ;
- ✓ повышение квалификации и переподготовка педагогических кадров;
- ✓ необходимость сокращения излишней отчетности и бюрократии в школах.
- ✓ Президент Шавкат Мирзиёев также определил ключевые задачи для комплексного развития сферы школьного образования, в том числе на основе рекомендаций, выработанных экспертами проекта:
- ✓ образовать советы по реформированию школьного образования, которые организуют работу с учетом мнения учителей, родителей и специалистов;
- ✓ создание в ближайшие пять лет 1,2 миллиона ученических мест за счет строительства новых школ и дополнительных учебных корпусов в существующих школах;

- ✓ строительство и прием в эксплуатацию новых школ под надзором общественных активистов, родителей и общественности;
- ✓ назначение директоров школ из числа квалифицированных управленцев;
- ✓ образование Фонда министра народного образования для поощрения учителей, внедряющих передовые педагогические технологии, и чьи ученики достигают высоких результатов;
- ✓ коренное совершенствование системы подготовки учителей, студенты педагогических вузов, начиная с первого курса будут проходить практику непосредственно в школах.
- ✓ пересмотр учебной нагрузки и обновление учебников на основе передового опыта.

Кроме того, Указом Президента «О стратегии развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы» от 28 января 2022 года, определено в частности, создание **141 тысячи** новых ученических мест с доведением их количества до **6,4 миллиона к концу 2026 года**. В течение пяти лет из Госбюджета предусмотрено выделить **605 млрд сумов** на реализацию программы **обновления школьных учебников**. Планируется также внедрение справедливой и прозрачной системы оценки квалификации педагогических кадров в школах, повышение их заработной платы дифференцированным методом.

8. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» «Народное слово» 4 января 2017 года № 2.
2. Указ Президента Республики Узбекистан от 7.02.2017 года № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г.
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения об общем среднем образовании» за № 140 от 15 марта 2017г.
4. Закон Республики Узбекистан «Об образовании» от 7 августа 2020 года.
5. Послание Президента Республики Узбекистан Ш.Мирзиёева Олий Мажлису от 22.12.2017г.
6. World Bank Open Data, United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division 2017, OECD, данные открытых источников, анализ рабочей группы
7. Экстренные замечания БДИПЧ ОБСЕ по проекту Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан»
8. Основные показатели МНО на 2020-2021 учебный год. Сборник статистических данных
9. Концепция развития системы народного образования Республики Узбекистан до 2030 года.
10. Указ Президента Республики Узбекистан от 29 апреля 2019 года № УП-5712.
11. «Коррупционные риски в среднем образовании. Неформальные платежи в школах» Акматьянова А., Асамбаева А., Шаршенбаев А. – Б.:2014. 63 с. ISBN 978-9967-31-159-6
12. «Национальный отчет по среднесрочной оценке достижений целей по образованию для всех» Министерство народного образования Республики Узбекистан Представительства ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ в Узбекистане. Ташкент 2007. Под общей редакцией Первого заместителя министра народного образования Республики Узбекистан, доктора педагогических наук Ахлидинова Р.Ш.

9. ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение №1 Выборка регионов и количества респондентов для анкетирования

**Таблица выборки
количества педагогов и родителей для анкетирования по республике**

№. п.	Регионы	Общее количество школ	Количество школ, педагогов и родителей для анкетирования												
			Всего	Областной центр	Педагоги	Родители	Город	Педагоги	Родители	Райцентр	Педагоги	Родители	Сельская	Педагоги	Родители
1	Республика Каракалпакстан	727	8	2	30	60	2	30	60	2	30	60	2	30	60
2	Андижанская область	764	8	2	30	60	2	30	60	2	30	60	2	30	60
3	Бухарская область	536	6	1	15	30	1	15	30	2	30	60	2	30	60
4	Джизакская область	550	6	1	15	30	1	15	30	2	30	60	2	30	60
5	Кашкадарьинская область	1157	10	2	30	60	2	30	60	3	45	90	3	45	90
6	Навоийская область	365	6	1	15	30	1	15	30	2	30	60	2	30	60
7	Наманганская область	711	8	2	30	60	2	30	60	2	30	60	2	30	60
8	Самаркандская область	1255	10	2	30	60	2	30	60	3	45	90	3	45	90
9	Сурхандарьинская область	927	10	2	30	60	2	30	60	3	45	90	3	45	90
10	Сырдарьинская область	313	6	1	15	30	1	15	30	2	30	60	2	30	60
11	Ташкентская область	891	10	2	30	60	2	30	60	3	45	90	3	45	90
12	Ферганская область	948	10	2	30	60	2	30	60	3	45	90	3	45	90
13	Хорезмская область	546	6	1	15	30	1	15	30	2	30	60	2	30	60
14	г.Ташкент	312	10				10	150	300						
	Всего:	10002	114	21	315	630	31	475	930	31	475	930	31	475	930

Приложение №2 Рекомендуемый пример для создания единой платформы открытых данных

Рекомендуемый пример для создания единой платформы открытых данных при Министерстве народного образования Республики Узбекистан

ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

**Период начала и окончания проекта:
ноябрь 2018 г. - август 2020 г.**

Ведущее исполнительное агентство:
Министерство образования и науки Республики Армения

ЗАДАЧА

Исключить многократную одновременную регистрацию одного и того же учащегося на разных уровнях образования, контролировать процесс перевода из одного учебного заведения в другое (в том числе на разных уровнях образования), прояснить механизмы включения детей в списки,

¹⁶ <https://www.opengovpartnership.org/members/armenia/commitments/AM0042/>

приема и перевода в образовательные учреждения, обеспечить прозрачность в образовании, сократить ресурсы администрации, оптимизировать информационные потоки.

ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ

За счет единого электронного управления - обеспечение полноты информации, повышения достоверности, общественной подотчетности, эффективности работы, раннего выявления риска исключения из обязательного образования и исключения из программы обучения и направления к специалистам, создание механизмов обжалования для основных выгодоприобретателей - родителей, обращающихся в соответствующие органы в случае неисполнения, бездействия или ненадлежащего исполнения обязанностей, совершения нарушений в любом кругу.

Краткое описание Разработка единой информационной системы (которая будет предоставлять информацию об учете учеников, их переводе из одного учебного заведения в другое, зачислении) для управления образованием, охватив все учреждения образования, включая дошкольные, независимо от формы их организации и подчинения.

Система предоставляет многоуровневую и исчерпывающую информацию о деятельности организации, возможность ознакомиться с отчетами, наличием доступных мест, посещаемости, переводе, отчислении учеников, регистрации детей в дошкольных учреждениях и других вопросах, а

также обратную связь для родителей. Есть возможность комментировать обращения граждан, и получать информацию о мерах, принимаемых для решения возникших проблем.

Система также помогает регулировать процесс выявления и включения детей, не охваченных образованием.

Функционирование системы обеспечивает реализацию права каждого ребенка на образование, регулирует процесс регистрации школьников, прописывает обязанности территориальной администрации и органов местного самоуправления, а также всех других ответственных учреждений и сторон, заинтересованных в полном охвате детей образованием.

ПРЕИМУЩЕСТВА СИСТЕМЫ

- ✓ Снижение коррупционных рисков за счет открытия информации о посещаемости учеников, наличии мест, переводе, отчислении учеников, регистрации детей в дошкольных учреждениях и других вопросах
- ✓ Предоставление обратной связи и возможность отслеживания комментариев и жалоб родителей по вопросам образования
- ✓ Внедрение инноваций
- ✓ Обеспечение прозрачности, подотчетности, участия, технологии и инновации

Приложение №3

Наряду с ключевыми факторами коррупционных рисков, исследование выявило и другие актуальные вопросы, поднятые респондентами, и получившие

высокий процент комментариев. Среди них – дошкольное образование, высшее образование, пожелания родителей по улучшению качества образования и всестороннего развития детей.

ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Дошкольное образование является основным фактором успешности ребенка в начальных классах. Оно помогает ускорить социальную адаптацию ребенка к условиям коллективной работы, способствует ускорению первичных навыков учебы, укрепляет мотивацию ребенка. Создается комфортный климат с начала обучения в начальных классах.

Анализ данных проведенного исследования показал актуальность дошкольного воспитания и образования для родителей, учителей и директоров.

Отвечая на открытые вопросы, учителя из Ферганской (38%), Андижанской (37%), Хорезмской (36%), Джизакской (24%), Кашкадарьинской (12%), Навоийской (11%), Наманганской (9,3%), город Ташкент (8%), Ташкентская область (5%) и Республика Каракалпакстан (5%) указали на необходимость полноценного дошкольного образования и воспитания.

9% опрошенных родителей Ферганской области указали на важность дошкольного образования как основного фактора подготовки детей в школу.

Директора Самаркандской области и Республики Каракалпакстан считают, что лучше всего будет, если дошкольные группы начнутся в раннем возрасте, например, в 5 лет.

НЕКОТОРЫЕ КОММЕНТАРИИ:

В целях комплексного развития начального образования необходимо эффективное развитие дошкольных образовательных учреждений.

Пересмотреть вопросы взаимодействия учреждения общего и дошкольного образования.

Идентифицировать программы подготовки в старших группах дошкольных учреждений и начальных классах школы в целях исключения повторов и обеспечения преемственности.

КРУЖКИ И ВНЕШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Анализ анкет респондентов показал спрос на развивающие и спортивные кружки, языковые и факультативные занятия по интересам и предметам, как фактор, влияющий на закрепление полученных знаний, и как дополнительный источник теории и практики.

Комментарии родителей из Андижанской (7,1%), Навоийской (11%), Ферганской (3%), Хорезмской (7%) Наманганской (2%) областей и Республики Каракалпакстан (7%) показывают актуальность данного вопроса.

Директор из Джизакской области отмечает необходимость легализации дополнительных занятий в школах, директор из Сырдарьинской области предлагает проводить дополнительные занятия в предметных кружках во 2-ю смену.

Комментарии родителей указывают на недостаточность проводимой работы органами народного образования на местах по организации кружковой и клубной работы. В смете расходов школы выделено 0,5, 1, 1,5 ставки оплачиваемой кружковой работы, исходя из числа учеников, что абсолютно не покрывает полноценную работу в данном направлении.

Функционирующие в системе общего образования школы “Баркамол авлод” не охватывают все школы республики кружками, кадрами и направлениями.

Отсутствие спортивных залов в более 1,5 тысячи школ серьезно препятствует организации спортивно оздоровительной работы с учениками. Курс, взятый государством на развитие массового спорта требует создания и увеличения количества спортивных клубов и секций в образовательных учреждениях в качестве первичного звена.

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Необходимость исследования высшего образования, в том числе доступа к высшим образовательным учреждениям, отношений между участниками образовательного процесса в учреждениях высшего образования были затронуты всеми группами респондентов настоящего исследования. Участники считают, что в системе высшего образования не хватает прозрачности, особенно в вопросах приема в ВУЗы.

Почти 700 родителей, 346 учителей, и 20 директоров предложили проведение исследования коррупционных рисков в системе высшего образования.

Некоторые родители г. Ташкента предлагают изучить причины, почему выпускники педагогических ВУЗов не желают работать по специальности, а также считают необходимым увеличить количество практических занятий будущих учителей, и повысить качество обучения в ВУЗах.

Директора школ отмечают, что из-за неправильного планирования ощущается нехватка квалифицированных педагогических кадров в школах с русским и другими языками обучения, особенно в отдаленных районах республики, а также низкий уровень подготовленности выпускников педагогических вузов (6% комментариев).

В качестве решения проблемы нехватки квалифицированных педагогических кадров и повышения мотивации работать по специальности некоторые директора предлагают создание профильных педагогических классов совместно с высшими учебными заведениями, а также предоставление квот на бесплатное обучение в ВУЗе для учеников, делегированных школами в качестве будущих преподавателей. Директора также предлагают обеспечить прозрачный набор в педагогические институты, и кардинально повысить уровень методики преподавания в ВУЗах.

