



АГЕНТСТВО ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
КОРРУПЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

YUKSALISH
ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЕ ДВИЖЕНИЕ



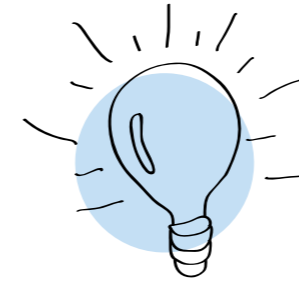
REGIONAL DIALOGUE
Branch Office in Uzbekistan



ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ

ОЦЕНКИ ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И
НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ ПРИ СОЗДАНИИ И
ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ДОШКОЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА

Ташкент - 2023



КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью настоящего исследования является оценка факторов, влияющих на эффективность программы государственно-частного партнерства в системе дошкольного образования Республики Узбекистан. В частности, в настоящем документе представлены результаты анализа **рисков коррупции и недобропорядочности**¹ при создании и функционировании дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) на основе государственно-частного партнерства (ГЧП). Анализ включает в себя результаты исследования процессов: подготовки проектов ГЧП, системы отбора проектов, подписания соглашений, реализации.

Объектом исследования определена эффективность организации процессов по созданию и функционированию ГЧП в области дошкольного образования Республики Узбекистан.

Предметом исследования являются факторы рисков коррупции и недобропорядочности при создании и функционировании ДОУ на основе ГЧП, оказывающие в конечном счете негативное влияние на эффективность управления и результативность функционирования ДОУ, снижение привлекательности инвестиционной деятельности для частного бизнеса.

Работа включала в себя следующие этапы:

- ✓ анализ статистических данных бывшего Министерства дошкольного образования² ;
- ✓ обзор национальных и международных докладов, публикаций в средствах массовой информации и социальных сетях по теме исследования;
- ✓ анализ правовой и институциональной базы ГЧП в системе дошкольного образования;
- ✓ круглый стол с участием непосредственных участников процесса ГЧП, международных экспертов, а также политических партий с целью изучения всех мнений по существующим проблемам применения ГЧП в дошкольном образовании;
- ✓ проведение опросов среди целевых групп;
- ✓ анализ результатов опроса и интервью пяти групп респондентов, участвующих в процессе партнерства: частных предпринимателей, создавших ДОУ, сотрудников районных отделов дошкольного образования, сотрудников районных хокимиятов и банков, а также родителей воспитанников.

¹ Под рисками коррупции и недобропорядочности в данном исследовании понимаются конкретные ситуации, в которых присутствуют элементы коррупции во всех ее проявлениях, как регулируемых, так и нерегулируемых законом, и недобропорядочного поведения, как со стороны частного, так и государственного партнера (прим. авторов).

С помощью вышеперечисленных методов данное исследование выявило источники неэффективности ГЧП, которые представляют собой факторы рисков недобропорядочности и коррупции, и представило экспертные рекомендации, которые помогут снизить эти риски в данной сфере.

В частности, анализ правовой и институциональной базы ГЧП в дошкольном образовании выявил следующие **факторы рисков коррупции и недобропорядочности:**

- непрозрачность подачи и оформления заявления, отбора проектов, механизма предоставления отчетности, системы документооборота, мониторинга деятельности ДОО

- отсутствие четких критериев отбора проектов частных партнеров

- отсутствие индикаторов и критериев оценки обязательств, принимаемых участниками партнерства

- отсутствие четкого определения функциональных обязанностей всех основных участников данного процесса: государственного органа, хокимията, банка-партнера, предпринимателя

- обеспечение качества образовательных услуг, предоставляемых ДОО на основе ГЧП, не регламентировано никаким документом

- отсутствие четких механизмов контроля, отчетности, прозрачности и компенсации в правах и обязанностях сторон партнерства по организации ДОО

- отсутствие антикоррупционных механизмов и гарантий добропорядочности для всех участников процесса ГЧП.

Данные недостатки в правовой и институциональной базе ГЧП создают **риски высокой вероятности коррупции и нарушения добропорядочности**, такие как:

- коррупция и злоупотребление дискреционными³ полномочиями при подготовке, отборе проектов ГЧП, и подписании соглашений

- неправомерное воздействие на выделение материального обеспечения/субсидий для частных предпринимателей

- коррупция при предоставлении отчетности и мониторинге деятельности ДОО

- личное влияние на принятие решений государственного партнера со стороны частного партнера.

Это показали опросы среди 5 групп респондентов, вовлеченных процесс ГЧП в дошкольном образовании.

На основе выводов по итогам опросов представлены экспертные рекомендации по повышению эффективности программ ГЧП в дошкольном образовании, модернизации механизмов управления проектами ДОО на основе ГЧП, и проведению аудита нормативно-правовой базы с целью реинжиниринга и реструктуризации механизмов организации деятельности ДОО на основе ГЧП с учетом современных требований развития общественных отношений и информационных технологий. В конечном итоге, это должно способствовать не только достижению целей по повышению охвата дошкольным образованием, но и повышению его качества, а также эффективной реализации государственно-частного партнерства.

³ На период проведения исследования главным органом, регулирующим сферу дошкольного образования, было Министерство дошкольного образования, трансформированное в Министерство дошкольного и школьного образования Указом Президента Республики Узбекистан, от 21.12.2022 г. № УП-269 <https://lex.uz/docs/6324798>

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Отчет по оценке факторов рисков недобропорядочности при создании и функционировании дошкольных учреждений на основе государственно-частного партнерства подготовлен Общенациональным движением «Юксалиш» и Агентством по противодействию коррупции Республики Узбекистан, совместно с экспертами МНПО «Региональный диалог», при финансовой поддержке Бюро по международным вопросам охраны правопорядка и борьбы с оборотом наркотиков (INL) Государственного департамента США.

Авторы выражают искреннюю благодарность за помощь в подготовке документа:

Акмалу Бурханову

(директор Агентства по противодействию коррупции),

Бобуру Бекмуродову

(председатель Общенационального Движения «Юксалиш»),

Абдугулому Хакимову

(начальник управления организации дошкольных образовательных учреждений на основе государственно-частного партнерства Министерства дошкольного образования)

Шерзоду Сапарову

(заместитель начальника управления предупреждения коррупции и внедрения системы «комплаенс-контроль» Агентства по противодействию коррупции),

Шамшоду Юнусову

(менеджер по международным программам и сотрудничеству Движения «Юксалиш»),

Петре Горьуп

(глава Представительства МНПО «Региональный диалог» в Узбекистане),

Квентину Риду

(международный эксперт по вопросам борьбы с коррупцией, МНПО «Региональный диалог», Словения),

Горану Клеменичу

(правовой эксперт МНПО «Региональный диалог», Словения),

Дарье Земесевой

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

Сардору Маманову

(ответственный сотрудник Агентства по противодействию коррупции),

Шохруху Хаккулову

(ассистент проекта Антикоррупционной лаборатории).

Андрею Сгурскому

(главный специалист по работе с общественностью Движения «Юксалиш»).

Отдельная благодарность за содействие в проведении исследований **ННО «Нихол», ННО «Хаёт», ННО «Тадбиркор аёл», ННО «Хамрох», ННО «Аёл ва шодлик», Управлению общества слепых Кашкадарьинской области.**

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	7
ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА	8
МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	12
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ДОШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	12
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	15
2.1. Механизм организации и функционирования ДОУ на основе ГЧП	15
2.2. Дискреционные полномочия государственного партнера в принятии решений	16
2.3. Кредитование ДОУ на основе ГЧП	16
2.4. Предоставление льгот на материальное обеспечение негосударственных ДОУ, созданных на базе имущества частного партнера	16
2.5. Порядок обеспечения мониторинга деятельности ДОУ на основе ГЧП	16
2.6. Механизм определения индикаторов качества услуг	17
2.7. Кадровое обеспечение и повышение профессионализма педагогов и сотрудников	17
2.8. Обеспечение методической поддержки образовательного процесса	18
2.9. Отсутствие антикоррупционных механизмов и гарантий для всех участников процесса ГЧП	18
ГЛАВА 3. ВЫВОДЫ АНАЛИЗА ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЕ	20
ГЛАВА 4. РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТНОГО ОПРОСА УЧАСТНИКОВ ПРОЦЕССА ГЧП В ДОШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ НА ПРЕДМЕТ ОЦЕНКИ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДОУ НА ОСНОВЕ ГЧП	21
4.1. Выборка, восприятие и опыт респондентов	21
4.2. Этап подготовки проекта ДОУ на основе ГЧП	24
4.3. Этап проведения отбора проектов	26
4.4. Этап оформления соглашения между государственным органом и предпринимателями при организации ДОУ на основе ГЧП	27
4.5. Этап функционирования ДОУ на основе ГЧП	28
ГЛАВА 5. ВЫВОДЫ ОЦЕНКИ ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ НА ОСНОВЕ ОПРОСОВ РЕСПОНДЕНТОВ	31
ГЛАВА 6. РЕКОМЕНДАЦИИ	36

ГЛОССАРИЙ / СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГЧП – государственно-частное партнерство
ДОУ – дошкольное образовательное учреждение
ДО – дошкольное образование
РайОДО – районный отдел дошкольного образования
СанПиН – санитарные правила и нормы
ПКМ – Постановление Кабинета Министров
ПП – Постановление Президента
УП – Указ Президента
МНПО – международная неправительственная организация
ННО – неправительственная некоммерческая организация

ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА

Стратегия развития Нового Узбекистана, утвержденная Указом Президента Республики Узбекистан № УП-60 от 28 января 2022 года, предусматривает доведение охвата детей дошкольным образованием в 2022–2023 годах до 90 %. Тогда как последние данные Министерства дошкольного образования, определяют, что охват дошкольным образованием к концу 2022 года охват достиг 70%, а к 2025 году планируется довести этот показатель до 80 %.

СПРАВОЧНО:

на момент создания Министерства дошкольного образования в 2017 году, в республике функционировало 4,893 дошкольных образовательных учреждения⁴, которые охватывали около 25,4 % от общего числа детей в возрасте 3–6 лет.

Понятие государственно-частного партнерства активно вошло в нормативно-правовое регулирование хозяйственных и экономических взаимоотношений с 2017 года.

СПРАВОЧНО:

государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок сотрудничество государственного партнера и частного партнера, основанное на объединении их ресурсов для реализации проекта государственно-частного партнерства⁵.

Одним из первых нормативно-правовых актов, регулирующих отношения ГЧП в Узбекистане, был принят для системы дошкольного образования. Президент подписал указ, который предоставляет ряд льгот желающим открыть частный детский сад: освобождение от налогов, таможенных пошлин, бесплатную землю, здания по нулевой стоимости, субсидирование, и многое другое. Документ также определяет формы, в которых может осуществляться ГЧП в этой сфере, но возможны и другие формы, определяемые Кабинетом Министров.

³ Дискреционные полномочия – это возможность государственного служащего принимать в рамках своей должностной компетенции административное решение по своему усмотрению в тех случаях, когда нечетко определены его границы или отсутствуют критерии его применения (прим. авторов)

⁴ Комментарии к постановлению Президента Республики Узбекистан от 9 сентября 2017 года № ПП-3261 «О мерах по коренному совершенствованию системы дошкольного образования»

⁵ Закон Республики Узбекистан «О государственно-частном партнерстве» принят 26 апреля 2019 года

СПРАВОЧНО:

с целью повышения охвата дошкольным образованием, постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 18 декабря 2017 года №991 в систему дошкольного образования внедряется механизм **государственно-частного партнёрства**, при котором государство оказывает финансовую и методологическую помощь частным предпринимателям в организации их деятельности. В дальнейшем эта помощь выражается в виде финансирования, проектов по созданию ДОУ, в льготном выделении земельных участков и пустующих зданий.

Был принят ряд нормативно-правовых актов, определяющих мероприятия и механизмы организации ДОУ на основе ГЧП. Нужно сказать, что из всех разрешённых форм государственно-частного партнерства в дошкольном образовании, наибольшее развитие получило партнерство в виде материально-технического и методического обеспечения семейных негосударственных дошкольных образовательных учреждений (ДОУ).

В то время как в остальных формах ГЧП заинтересованность предпринимателей значительно ниже. В суммарном виде в общей сложности, по ним заключено **1 850** соглашений⁶.

СПРАВОЧНО:

на момент подготовки настоящего отчета количество функционирующих негосударственных семейных дошкольных образовательных организаций достигло 21 505 и продолжает расти.

Согласно данным, полученным в ходе предварительного исследования, из 10 законодательно утвержденных форм создания ДОУ на основе ГЧП наиболее пользуются популярностью следующие:

- ✔ реализация пустующих объектов государственной собственности, в том числе зданий неработающих государственных дошкольных образовательных организаций, по «нулевой» выкупной стоимости (ПКМ-475⁷);
- ✔ реализация государственно-частного партнерства в форме материальной поддержки негосударственных дошкольных образовательных учреждений, созданных на базе имущества частного партнера (ПП-3651⁸ (с.12) + ПКМ-944⁹);

⁶ По состоянию на ноябрь 2022 г.

⁷ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан, от 25.06.2018 г. №475 <https://lex.uz/docs/3794695>

⁸ Постановление Президента Республики Узбекистан от 05.04.2018 года №ПП-3651 <https://lex.uz/docs/3610430?ONDATE=05.04.2018>

⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 23.11.2019 года №944 <https://lex.uz/docs/4603373>



реализация государственно-частного партнерства в форме материально-технического и методического обеспечения семейных негосударственных дошкольных образовательных учреждений.

Используя свой мандат по поддержке реформ с привлечением общественности, Общенациональное движение «Юксалиш», в рамках проекта Антикоррупционной лаборатории совместно с Агентством по противодействию коррупции и международной неправительственной организацией «Региональный диалог» провело независимое исследование экономической и институциональной эффективности государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования.

Результаты анализа действующего механизма государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования, выработанные

выводы и рекомендации, могут быть использованы при формировании программ развития государственно-частного партнерства, определении индикаторов и критерии оценки принимаемых решений, а также повышении показателей результативности деятельности. Ожидается, что результаты исследования помогут Министерству дошкольного и школьного образования в совершенствовании механизмов создания учреждений дошкольного образования при помощи ГЧП, координации и мониторинга их деятельности, а также увеличения охвата населения дошкольным образованием.

Государственно-частное партнерство в Республике Узбекистан имеет следующие особенности:

1. Государственно-частное партнерство осуществляется в виде совместных проектов частного бизнеса и государственных ресурсов (финансовых, земельных, пустующих зданий и т.п.);
2. В большинстве случаев эти проекты направлены на решение социальных проблем: образования, медицины, фармацевтики, туризма, жилищно-коммунального хозяйства, строительства и модернизации социальных объектов инфраструктуры (дорог, линий электропередач, аэропортов), в сфере прикладной науки, инноваций и технологий, оказании госуслуги и т.п.;
3. Применением механизмов государственно-частного партнерства государство решает не только социальные проблемы, включая создание рабочих мест, но и осуществляет мероприятия по развитию малого и среднего бизнеса;

4. Соглашение о ГЧП – это договор между госорганом или госорганизацией и субъектом частного бизнеса (юридическим или физическим лицом). Частный партнер в его рамках выполняет функции государственного органа и/или приобретает право использовать в коммерческих целях объекты государственного имущества;
5. В подавляющем большинстве проекты государственно-частного партнерства недорогостоящие и не требуют аккумулирования больших финансовых средств;
6. Проекты ГЧП нацелены на объединение ресурсов государственного и частного партнеров – например, частный партнер строит и оснащает детский сад, а государственный организует выделение земельного участка и покрывает часть затрат;
7. Механизмы государственно-частного партнерства четко не регламентированы нормативно-правовой базой, в большинстве случаев при применении понятия государственно-частного партнерства ответственному министерству или ведомству дается поручение разработки и обеспечения новых методов управления, включая государственно-частное партнерство;
8. В связи с тем, что государственно-частное партнерство понимается как один из методов решения существующих проблем, единого унифицированного мониторинга результатов государственно-частного партнерства не ведется, а, следовательно, не разрабатываются методики повышения его эффективности.








ГОРАН КЛЕМЕНЧИЧ, ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТ МНПО «РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ» (СЛОВЕНИЯ):

Оценка факторов рисков коррупции и недобропорядочности заключается в том, чтобы найти пути предотвращения коррупции и улучшения системы для общего блага. Уроки, полученные в процессе реализации данного проекта будут полезны и для других сфер, где применяется ГЧП. Исследование нацелено не на снижение мотивации применения ГЧП в дошкольном образовании, а на то, чтобы оценить систему, основываясь на проверенных количественных и качественных данных, сделать ее лучше, и снизить риски коррупции и недобропорядочности.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для получения объективных, всеобъемлющих данных, был проведен:

-  анализ статистических данных бывшего Министерства дошкольного образования;
-  обзор национальных и международных докладов, публикаций в средствах массовой информации и социальных сетях по теме исследования;
-  анализ правовой и институциональной базы ГЧП в системе дошкольного образования;
-  круглый стол с участием непосредственных участников процесса ГЧП, международных экспертов, а также политических партий с целью изучения всех мнений по существующим проблемам применения ГЧП в дошкольном образовании;
-  анализ результатов опроса пяти групп респондентов, участвующих в процессе партнерства: частных предпринимателей, создавших ДОО, сотрудников районных отделов дошкольного образования, сотрудников районных хокимиятов и банков, а также родителей воспитанников.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ДОШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Анализ показал, что на сегодняшний день количество нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность ДОО на основе ГЧП, составляет более 50 (Законы Республики Узбекистан, постановления и распоряжения

Президента Республики Узбекистан, постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Узбекистан), основными из которых являются следующие:

Указ Президента Республики Узбекистан от 30 сентября 2017 года № УП-5198 о создании Министерства дошкольного образования.

Постановление Президента Республики Узбекистан от 15 сентября 2017 года № ПП-3276 «О мерах по дальнейшему развитию деятельности по оказанию негосударственных образовательных услуг», регламентирующее механизмы реализации ГЧП при создании негосударственных дошкольных образовательных учреждений.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21 ноября 2017 года за № 929 «Об утверждении положения о Министерстве дошкольного образования Республики Узбекистан и устава Института переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов дошкольных образовательных учреждений», определяющее задачи министерства по организации сети негосударственных ДОО на основе ГЧП.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 18 декабря 2017 года №991 «Об укреплении материально-технической базы Министерства дошкольного образования Республики Узбекистан и учреждений его системы, а также поддержке деятельности негосударственной организации дошкольного образования», регламентирующее механизм предоставления льготных преференций ДОО на основе ГЧП при оплате за использованный свет и газ.

Постановление Президента Республики Узбекистан от 5 апреля 2018 года № ПП-3651 «О мерах по дальнейшему стимулированию и развитию системы дошкольного образования», определяющее формы ГЧП в сфере дошкольного образования.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 25 июня 2018 года № 475 «О мерах по созданию условий для развития государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования», определяющее права Министерства дошкольного образования, совместно с Советом Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятами областей и г. Ташкента в заключении трехсторонних соглашений по ГЧП с субъектами предпринимательства по реализации пустующих объектов государственной собственности по нулевой выкупной стоимости.

Постановление Президента Республики Узбекистан от 30 сентября 2018 года №ПП-3955 «О мерах по совершенствованию системы управления дошкольным образованием», регламентирующее право на использование построенных зданий или помещений ДОО для организации государственных или негосударственных ДОО, в том числе на основе ГЧП, по решению собственников жилых домов.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 22 ноября 2018 года № 944 «О мерах по дальнейшему расширению форм государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования», регламентирующее порядок реализации ГЧП в форме создания

негосударственной ДОО на земельных участках и зданиях, принадлежащих частному партнеру.




Постановление Президента Республики Узбекистан от 8 мая 2019 года № ПП-4312 «Об утверждении Концепции развития системы дошкольного образования Республики Узбекистан до 2030 года», регламентирующее Концепцию развития системы дошкольного образования Республики Узбекистан до 2030 года, в рамках которой определены задачи министерства по развитию ГЧП для повышения охвата, обеспечения равноправного доступа детей к качественному дошкольному образованию.

Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 года «О государственно-частном партнерстве», регулирующий отношения в области ГЧП.

Закон Республики Узбекистан от 16 декабря 2019 года «О дошкольном образовании и воспитании», регулирующий отношения в области дошкольного образования и воспитания, в частности, внедрение и развитие механизмов ГЧП, направленных на расширение сети ДОО.

Постановление Президента Республики Узбекистан от 14 июля 2022 года № ПП-322 «О дополнительных мерах по дальнейшему развитию государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования», определяющее порядок заполнения групп в детских садах, выделение штатных единиц, механизм компенсации за используемый природный газ ДОО на основе ГЧП.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 августа 2022 года № 426 «О мерах по упрощению отношений государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования с помощью современных цифровых технологий» регламентирующее:

-  процедуру мониторинга посещаемости воспитанников и учет рабочего времени педагогического состава ДОО на основе ГЧП;
-  процедуру размещения Минфином средств в коммерческих банках для создания ДОО на основе ГЧП;
-  процедуру выделения и выплаты субсидий и компенсаций за счет средств Государственного бюджета негосударственным ДОО.

Как показывает мировая практика, законодательство по ГЧП в разных странах значительно различается, но успешные модели характеризуются качеством и чёткостью нормативно-правовых механизмов субсидирования, открытостью всех процессов управления, мониторинга, принятия решений, а также добропорядочностью регулирующих органов.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ФАКТОРЫ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЕ ГЧП В ДОШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ



непрозрачность подачи и оформления заявления, отбора проектов, механизма предоставления отчетности, системы документооборота, мониторинга деятельности ДОО



отсутствие четких критериев отбора проектов частных партнеров



отсутствие индикаторов и критериев оценки принимаемых обязательств с обеих сторон партнерства



отсутствие четких механизмов контроля, отчетности, прозрачности и компенсации в правах и обязанностях сторон партнерства по организации ДОО

Анализ нормативно-правовой и институциональной основы мероприятий по созданию и функционированию ДОО на основе ГЧП выявил следующие основные факторы, создающие или повышающие риски коррупции и другие формы должностных нарушений:

2.1. МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ДОО НА ОСНОВЕ ГЧП,

регламентированный постановлением Президента Республики Узбекистан № ПП-3651 от 5 апреля 2018 года, не определяет детальную и прозрачную процедуру создания и организации деятельности ДОО, включая критерии отбора проектов, что создает риск произвольного трактования законодательной базы, и/или коррупции/неправомерного воздействия на выделение материального обеспечения/субсидий/кредитов для частных предпринимателей.

2.2. ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРА В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

Законодательная база не прописывает четких полномочий государственного органа по принятию решений на этапе конкурсного отбора.

Это создает почву для уполномоченного должностного лица государственного партнера по своему усмотрению определять условия рассмотрения поданного проекта. В свою очередь, это приводит к восприятию среди частных предпринимателей о неясности процесса и возможности неофициального влияния на процесс, что создает почву для появления потенциальных рисков коррупции и недобропорядочности со стороны участников ГЧП.

2.3. КРЕДИТОВАНИЕ ДОУ НА ОСНОВЕ ГЧП

организуется на основании постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 22 ноября 2018 года № 944. Анализ данного документа выявил, что процедура подачи заявления, её рассмотрение и дальнейшее одобрение не прозрачны, не стандартизированы требования к подаваемым документам, не определены индикаторы оценки их качества. Документ определяет право государственного партнёра отклонять проект на основании отрицательного заключения органов экологии и охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологической службы, не определяя при этом оценочных критериев. В итоге, при принятии

решений, при их оценке, возможен субъективный подход, то есть один и тот же документ можно как одобрить, так и отклонить.

2.4. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЛЬГОТ НА МАТЕРИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОУ, СОЗДАНЫХ НА БАЗЕ ИМУЩЕСТВА ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА,

регламентируется постановлением Президента Республики Узбекистан от 5 апреля 2018 года № 3651. Как было сказано выше, данный документ регламентирует общую процедуру взаимоотношений участников процесса, не конкретизируя механизмы и критерии оценки. Вдобавок к этому, в связи с тем, что, процедура изучения проектной документации не является открытой, возникают предпосылки к субъективному отношению государственного партнёра при принятии решений. Частный партнёр, в свою очередь, пытается воздействовать на принятие положительного решения занимается поиском возможностей – частного лоббирования или финансового стимулирования вопроса.

2.5. ПОРЯДОК ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОУ НА ОСНОВЕ ГЧП

определён постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 августа 2022 года за № 426. Данным документом утверждены пять положений, регламентирующих деятельность ДОУ на основе ГЧП.

Документ регламентирует информационную систему как механизм оперативного мониторинга прихода и ухода сотрудников и посещаемость воспитанников ДОУ. Но в нем не определены концептуальные основы информационной системы, отсутствует перечень мероприятий и формы отчётности, надлежащие цифровизации, а также процессы принятия решений по представленным документам. Документ не определяет функциональных полномочий и прав участников образовательного процесса. При субъективном отношении участников образовательного процесса возможно различное трактование результатов цифрового мониторинга деятельности ДОУ на основе ГЧП, как итог возникают риски коррупции и недобропорядочного поведения.

2.6. МЕХАНИЗМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИНДИКАТОРОВ КАЧЕСТВА УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ДОУ, НЕ ОПРЕДЕЛЕН ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ.

Постановлением Кабинета Министров от 13 мая 2019 года за №391 утверждено «Положение о государственных и негосударственных ДОУ общего типа», которое определяет цели и задачи ДОУ, прием и отчисление детей, комплектование групп, организацию питания, работу дефектолога, мероприятия по охране здоровья воспитанников и управление организацией государственного дошкольного образования. Данное положение и регламентированные им требования носят рекомендательный

характер для негосударственных ДОУ. Учитывая, что на ДОУ на основе ГЧП возложены отчасти и государственные обязательства, данным документом невозможно в полном объёме регулировать и мониторить деятельность ДОУ на основе ГЧП. В свою очередь, это приводит к возникновению риска коррупции внутри образовательного учреждения, во взаимоотношениях между родителями и педагогами, педагогами и администрацией ДОУ.

2.7. КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА ПЕДАГОГОВ И СОТРУДНИКОВ ДОУ

на основе ГЧП, включенных в образовательный процесс, остаются без должного внимания.

В положении о Министерстве дошкольного образования Республики Узбекистан, утверждённом постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21 ноября 2017 года № 929, определены основные функции Министерства «в области переподготовки и повышения квалификации руководителей и педагогических кадров системы дошкольного образования, способных на высоком профессиональном уровне решать вопросы воспитания и всестороннего развития детей, с применением современных педагогических технологий и методов – министерство организует аттестацию руководящих и педагогических кадров государственных дошкольных образовательных учреждений». В связи с тем, что ДОУ на основе ГЧП в большей степени частное предприятие, требования,

определяемые данным документом, не применимы для руководящих и педагогических кадров ДОО на основе ГЧП, не регламентирован конкурсный отбор на вакантные должности педагогических и других работников. Отсутствие требований к образованию, профессиональным знаниям работников ДОО приводит к снижению качества воспитательно-образовательного процесса, и возникновению рисков недобропорядочного поведения участников образовательного процесса.

2.8. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕТОДИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

в ДОО на основе ГЧП является одним из актуальных. Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 7 июня 2019 года № 470 определено положение о порядке аттестации и государственной аккредитации государственных и негосударственных ДОО, в котором одним из требований является изучение состояния обеспеченности учебно-методическими, дидактическими материалами, играми и игрушками, художественной литературой, отражающими национальные, культурно-исторические ценности и вызывающими интерес к чтению книг.

При этом, существующая нормативно-правовая база не регламентирует механизм обеспечения учебной и учебно-методической литературой ДОО на основе ГЧП. В результате ДОО, исходя из собственных возможностей и профессиональных знаний закупают разнообразную литературу, которая не всегда отвечает

соответствующим нормам «Санитарно-гигиенических требований к содержанию, устройству и организации режима работы дошкольных образовательных учреждений в Республике Узбекистан» протокол № 0355-18 от 27.04.2018 г. А это, в свою очередь, приводит к субъективному трактованию результатов деятельности по оснащению ДОО учебной и учебно-методической литературой.

2.9 ОТСУТСТВИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ И ГАРАНТИЙ ДЛЯ ВСЕХ УЧАСТНИКОВ ПРОЦЕССА ГЧП

Требования по обеспечению работы антикоррупционных механизмов не включены в нормативно-правовую базу организации деятельности ДОО на основе ГЧП. Более того, соглашения о ГЧП также не содержат положения, обеспечивающие работу антикоррупционных механизмов и гарантий для всех участников процесса, в том числе, и Кодекса этических норм. То же самое применимо к положениям об управлении конфликтом интересов. Отсутствие механизма управления рисками коррупции и добропорядочности, а также отсутствие обязательных процедур по оценке рисков (в т.ч. и коррупционных) приводит к повышению этих рисков и создает почву для беспрепятственного возникновения этих рисков.

Помимо этого, отсутствует механизм открытой и независимой оценки подобных рисков, что в большинстве случаев приводит тому, что множество из них остаются незамеченными, а значит и не отвеченными.



ЭРК ОЗБЕЛГЕ, КОММЕРЧЕСКИЙ СОВЕТНИК АГЕНТСТВА ПО РАЗВИТИЮ ГЧП ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ¹⁰: «УСПЕШНОЕ ГЧП ТРЕБУЕТ ВЫПОЛНЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕННЫХ СТАНДАРТОВ»

Успех ГЧП в значительной степени зависит от качества подготовки его проекта. Практика работы показывает, что повышение качества подготовки ГЧП проекта повышает вероятность высокого инвестирования, уменьшения средств, запрашиваемых частным партнером у государства, и в этих условиях банки предлагают конкурентоспособные кредиты.

ГЧП успешно тогда, когда частный и государственный партнер принимают на себя риски, которые они могут покрыть, подтверждают свою платежеспособность, а банк готов предоставить кредит. Частный партнер должен доказать, что у него имеется необходимый технический опыт и капитал по реализации проекта ГЧП.

До запуска проекта, основная работа ложится на государственного партнера. Она включает в себя определение целей проекта, его экономическое обоснование, установление технических требований, инвестиционных параметров, спектра услуг, механизмов прибыли для частного партнера, ознакомление частного партнера с законодательством и стандартами осуществления проекта и предоставления согласованных услуг.

В функции государственного партнера также входит определение государственных гарантий проекта ГЧП, включая своевременное выделение оговоренных кредитов, лицензирование, подготовку тендерной документации и соглашения, и наконец, прозрачный отбор частного партнера с финансовыми и имущественными гарантиями по инициированию, реализации и завершению проекта.

Государственный партнер должен убедиться, что по завершению проект будет удовлетворять текущий и будущий спрос, учесть возможные изменения в спросе и стандартах образования.

Спектр услуг должен быть четко определен. Как правило, дошкольное учреждение предоставляет услуги образования, питания, охраны транспортировки, технического обслуживания, уборки, и применяет информационные технологии. Услуги дошкольных учреждений могут различаться, и исходя из этого, при вовлечении соответствующих экспертов, рассчитывается стоимость инвестирования частного партнера. Такой анализ нужен для того, чтобы точно рассчитать, сколько частному партнеру потребуется инвестировать в год, и сколько справедливого дохода он получит для эффективной реализации проекта. После этого оговариваются обязательства ЧП по погашению кредита, процентов и операционных расходов.

¹⁰ Агентство по развитию ГЧП существовало во время проведения исследования, до его ликвидации согласно УП от 21.12.2022 г. № УП-269

ГЛАВА 3. ВЫВОДЫ АНАЛИЗА ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЕ

Подытоживая краткий обзор нормативно-правовой базы функционирования ДООУ на основе ГЧП по направлениям, можно отметить, что:

1. Большинство документов, определяющих условия и механизмы реализации проектов по организации ДООУ на основе ГЧП подготовлены и приняты без учета специфики взаимоотношений юридических и частных лиц. В них не прописаны детально обязательства сторон, не определены временные рамки принятых обязательств, не регламентированы механизмы компенсации и механизмы применения санкций при выявлении нарушений.
2. Отсутствие четкого определения полномочий государственного органа по принятию решений на этапе конкурсного отбора приводит к дисбалансу интересов частного и государственного партнера в сторону последнего.
3. При назначении субсидирования, кредитования, материального обеспечения ДООУ для различных форм ГЧП отсутствуют индикаторы и критерии оценки принимаемых обязательств как со стороны государственного органа, так и со стороны частного предпринимателя.
4. Механизм предоставления дополнительных льгот не прозрачен, не регламентированы четкие критерии отбора заявок на субсидии.
5. Механизм реализации проектов по организации ДООУ на основе ГЧП от начала подготовки документов до принятия решений государственным органом и подписания соглашения — непрозрачен, и не предоставляет возможности осуществления общественного мониторинга.
6. Обеспечение качества образовательных услуг, предоставляемых ДООУ на основе ГЧП не регламентировано никаким документом.
7. Нет четкого определения функциональных обязанностей всех основных участников данного процесса: государственного органа, хокимията, коммерческого банка, предпринимателя.
8. Нормативная база, определяющая права и обязанности сторон по организации ДООУ на основе ГЧП, размыта, не имеет четко регулируемых механизмов контроля, отчетности, прозрачности и компенсации, нарушение которых должно обеспечивать применение правовых санкций.
9. Нормативно-правовой базой не регламентированы антикоррупционные механизмы работы ДООУ на основе ГЧП. Как результат, не обеспечены гарантии добропорядочности для всех участников процесса.

ГЛАВА 4. РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТНОГО ОПРОСА УЧАСТНИКОВ ПРОЦЕССА ГЧП В ДОШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ НА ПРЕДМЕТ ОЦЕНКИ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДООУ НА ОСНОВЕ ГЧП

ФАКТОРЫ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЕ ГЧП СОЗДАЮТ УСЛОВИЯ ДЛЯ СЛЕДУЮЩИХ ДОЛЖНОСТНЫХ НАРУШЕНИЙ:



коррупция и злоупотребление дискреционными полномочиями при подготовке, отборе проектов ГЧП, и подписании соглашений



неправомерное воздействие на выделение материального обеспечения/субсидий для частных предпринимателей



коррупция при предоставлении отчетности и мониторинге деятельности ДООУ



неправомерное воздействие на принятие решений государственного партнера со стороны частного партнера

4.1. ВЫБОРКА, ВОСПРИЯТИЕ И ОПЫТ РЕСПОНДЕНТОВ

Анкетный опрос был проведен среди всех участников процесса ГЧП в дошкольном образовании:



частные предприниматели (руководители ДООУ на основе ГЧП)



родители воспитанников ДООУ



районные, городские подразделения дошкольного образования



отделения банков-партнеров



районные хокимияты

На основе статистических данных, представленных Министерством дошкольного образования, для проведения опросов были выбраны семь регионов Республики Узбекистан: Андижанская, Бухарская, Кашкадарьинская, Самаркандская, Сурхандарьинская, Ташкентская области и город Ташкент. Выборка включила в себя 24 города, поселка и сельских района:

- ✓ районы с наибольшим количеством созданных ДОО в данном регионе;
- ✓ ДОО с наибольшей разницей между кредитными средствами, запланированными на организацию деятельности, и фактическими выданными кредитными средствами;
- ✓ ДОО, имеющие наибольшую разницу между плановой мощностью и реальным количеством воспитанников.

В каждой области были выбраны по три района с наибольшим количеством детей в возрасте от 3 до 7 лет. В разрезе районов было отобрано 9 ДОО на основе ГЧП (по три на каждую исследуемую форму ГЧП), при этом, предположительно, общее количество респондентов составляло 59 человек. Детальная выборка ДОО проводилась из учета запланированной мощности и фактической заполняемости учреждений.

В итоге из всех выбранных ДОО на основе ГЧП 51 % составили переполненные ДОО, 19 % – недоукомплектованные ДОО. Ввиду высокой активности родителей воспитанников ДОО, а также заинтересованности в результатах

данного исследования, при запланированном количестве респондентов 373 человека, реально в опросах приняли участие 413 человека.

С целью проведения интервью в форме анкетирования и фокус-групп для каждой категории респондентов были составлены опросники. Для определения интереса к данному исследованию, а также готовности респондентов к участию в анкетировании, перед проведением опросов в регионах, была проведена апробация подготовленных анкет в г. Ташкенте. По результатам пилотирования выявленные недостатки опросников были доработаны.

Анкетирование проводилось непосредственно в ДОО и местах основной трудовой деятельности респондентов, посредством индивидуальных интервью и заносилось в google.doc на узбекском и русском языках. С родителями воспитанников проводились обсуждения в фокус-группах. Для проведения опросов были привлечены опытные интервьюеры – представители негосударственных некоммерческих организаций, базирующиеся в регионах, при поддержке региональных подразделений Движения «Юксалиш».

Анкеты структурно включали в себя следующие разделы:

- ✓ изучение этапа подготовки проекта ДОО на основе ГЧП
- ✓ изучение этапа подачи подготовленного проекта и его приема государственным партнером, согласно формы ГЧП, выбранной предпринимателем ¹¹
- ✓ изучение этапа проведения отбора ¹² проекта и оформления соглашения между государственным и частным партнером по созданию ДОО
- ✓ изучение этапа функционирования ДОО на основе ГЧП

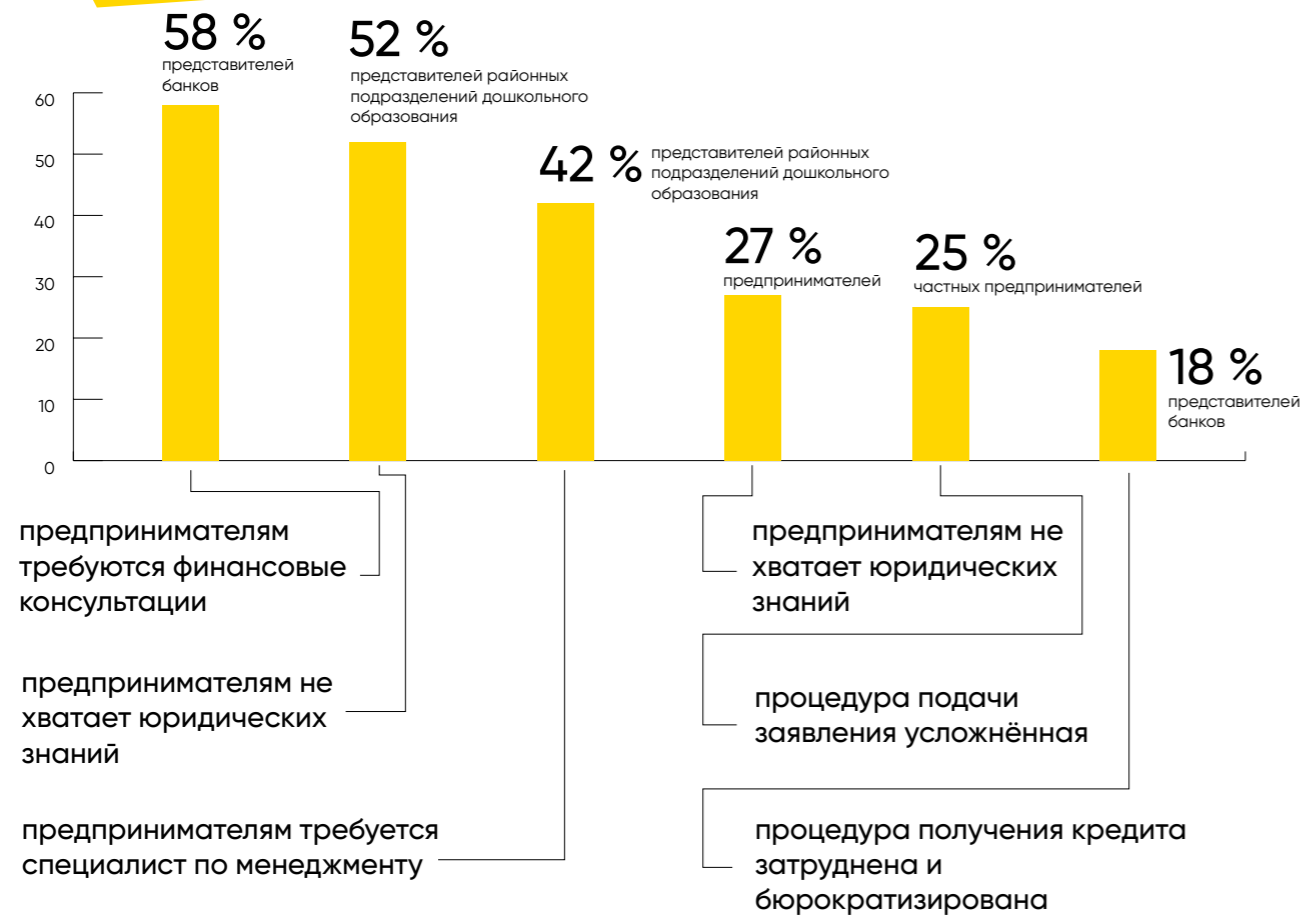
Несмотря на электронный и анонимизированный формат анкетирования, по словам интервьюеров, большинство респондентов, принимая во внимание охват и специфику опросов, беспокоились за свою анонимность. Авторы исследования считают, что данный фактор играет значимую роль при оценке работы государственных органов по проектам ГЧП и является обоснованием сравнительно невысоких показателей по краеугольным вопросам. В частности, можно ожидать, что ответы на вопросы о распространенности коррупции или других негативных явлений могут занижать реальное восприятие или опыт респондентов.

¹¹ Постановление Президента Республики Узбекистан, от 05.04.2018 г. № ПП-3651

¹² Под конкурсным отбором авторы данного исследования подразумевают процесс оценки заявки отдельного предпринимателя о проекте ГЧП, а не классический тендер, как в случае с госзакупками

4.2. ЭТАП ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА ДОУ НА ОСНОВЕ ГЧП

СЛОЖНАЯ ПРОЦЕДУРА ПОДАЧИ ЗАЯВЛЕНИЯ НА СОЗДАНИЕ ДОУ НА ОСНОВЕ ГЧП И ПОЛУЧЕНИЯ КРЕДИТА



Анализ показывает, что почти все группы респондентов, участвовавшие в опросах, указали на сложности в подготовке проектной документации ДОУ на основе ГЧП, на необходимость дополнительной финансовой и юридической консультации при подготовке и подаче проектных документов.

На вопрос «Получили ли Вы всю необходимую информацию об участии в конкурсе на создание ДОУ на основе ГЧП?» каждый четвертый частный предприниматель, подавший документ на конкурс, ответил, что не

получил нужную информацию, или же полученная информация была недостаточной и сложной в понимании.

В ходе изучения кейсов о проблемах предпринимателей, а также круглого стола на предварительном этапе проведения исследования предприниматели указали на трудности в подготовке проектов ГЧП. Более 25 % частных предпринимателей считают процедуру подачи заявления усложнённой. Более 52 % представителей районных подразделений ДО считают, что — частному предпринимателю требуются

дополнительные юридические знания, более 42 % говорят о необходимости привлечения специалиста по менеджменту для помощи предпринимателям в ведении бизнеса.

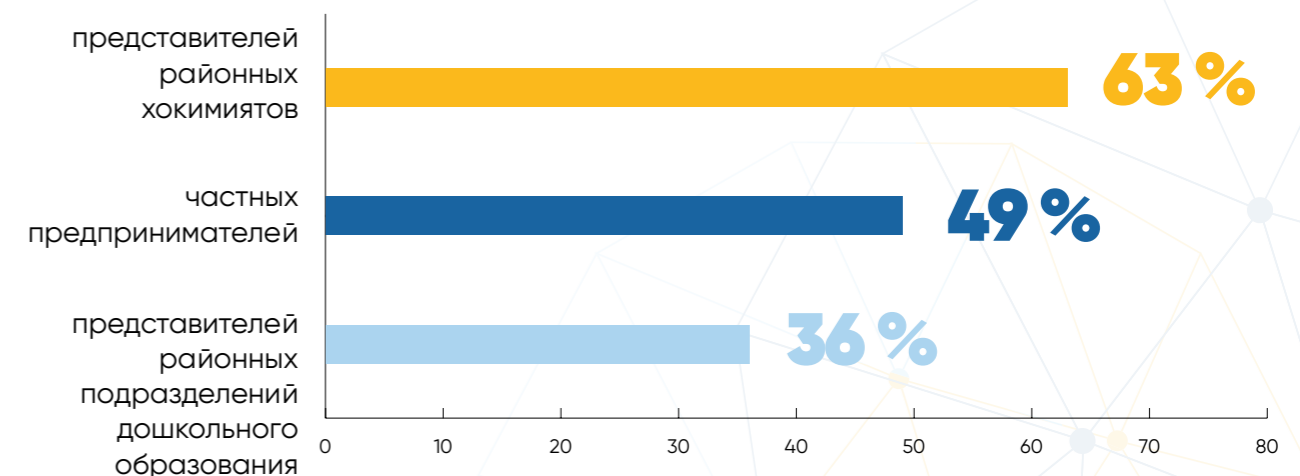
Более 58 % представителей банков указали что, частные предприниматели при подготовке финансовой основы проекта просят предоставление финансовой консультации. Причем 25 % опрошенных работников банков считают процедуру получения кредита затруднённой и сильно бюрократизированной.

В ходе анализа механизма подготовительных работ отдельным направлением анкетирования были изучены мнения респондентов касательно степени участия участников процесса. Так, например, у более 27 % предпринимателей сформировалось мнение, что представители районных подразделений ДО безразличны к развитию социальной инфраструктуры района (махаллы), хотя это является их прямой обязанностью,








и выполняют они должностные обязанности формально. Около 39% предпринимателей утверждают, что представители местных органов власти, хокимиятов, ответственных за развитие социальной сферы в данном районе (махалле), безразличны к своим обязанностям, и выполняют свои должностные обязанности формально. Каждый третий предприниматель считает, что некоторые тендеры¹³ проводятся не с целью реализации поставленных задач, а с целью незаконного освоения бюджетных средств. Это свидетельствует о незаинтересованности госорганов в соблюдении принципов добросовестности при освоении бюджетных средств.

Кроме того, около 29 % частных предпринимателей считают членов отборочной комиссии некомпетентными в оценке финансово-практической составляющей предложенного проекта, а 22 % респондентов считают отборочную комиссию некомпетентной в целом.

НЕОБХОДИМОСТЬ В УПРОЩЕНИИ ПРОЦЕДУР ПОДАЧИ И ОФОРМЛЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ ВИДЯТ



ПРИЧИНЫ ТРУДНОСТЕЙ ПРОЦЕССА – ФАКТОРЫ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ

-  дискреционные полномочия госорганов при рассмотрении и принятии документов не ограничиваются правовой нормой
-  некомпетентность частных партнеров при подготовке документов
-  неосведомленность участников о санкциях при нарушении правил
-  возможность повлиять на принимающие документы лицо
-  отсутствие доступной открытой и понятной информации о создании ГЧП
-  низкая ответственность и ослабление функции контроля оформления документов
-  непрозрачный процесс

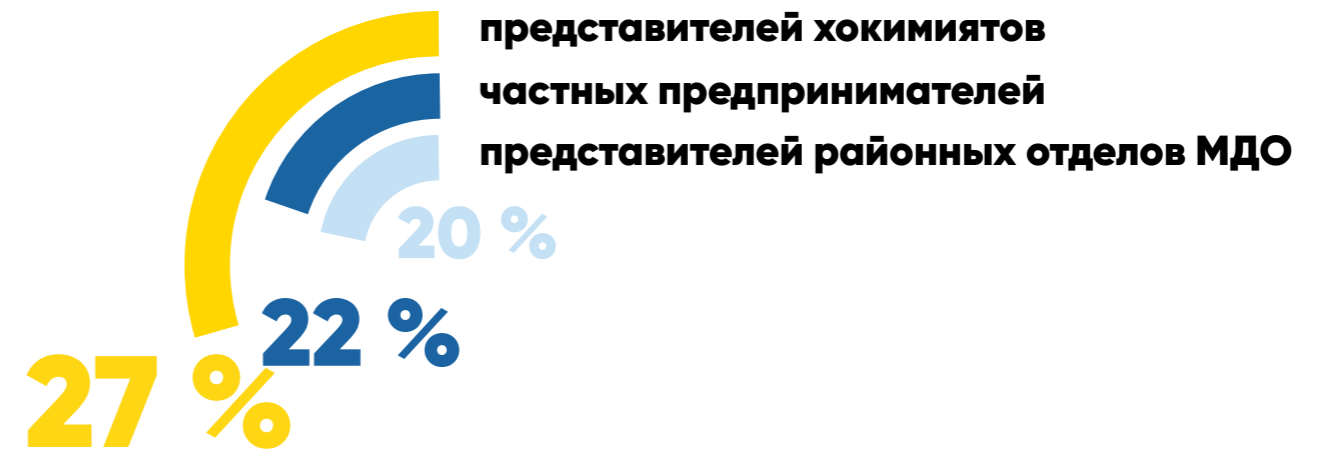
4.3. ЭТАП ПРОВЕДЕНИЯ ОТБОРА ПРОЕКТОВ

Более половины опрошенных предпринимателей (53 %) ответили, что процесс отбора не является открытым или объективным. Большинство из тех, кто участвовал в конкурсе на выделение пустующего объекта государственной собственности по нулевой выкупной стоимости, отметили, что им приходится привлекать личные связи, чтобы узнать результаты отбора. Участники не имеют доступа к информации о критериях отбора. 70 % опрошенных предпринимателей не имеют представления о процедуре обжалования решения комиссии.

Более 42 % представителей районных подразделений ДО утверждают, что мероприятия по конкурсному отбору проводятся негласно, без участия частных предпринимателей, подавших свои проекты на конкурсный отбор. Более 45 % опрошенных представителей хокимиятов указали, что не участвуют в работе конкурсной комиссии. 74 % опрошенных представителей районных подразделений ДО заявили, что процедура проведения конкурсного отбора требует совершенствования. И основным механизмом предлагают внедрение открытой информационной системы.

¹³ Термин "тендер" использовался в анкетах для удобства респондентов, но сам процесс, как таковой тендером не является, а скорее представляет собой процесс формального одобрения проектного предложения, поданного предпринимателем (прим. авторов)

ВОЗМОЖНОСТЬ ВЛИЯНИЯ НА РЕШЕНИЕ КОНКУРСНОЙ КОМИССИИ ЧЕРЕЗ ЛИЧНЫЕ СВЯЗИ



4.4. ЭТАП ОФОРМЛЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНОМ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ДОУ НА ОСНОВЕ ГЧП

Для изучения вопросов оформления соглашений между государственным и частным партнёрами были заданы ряд вопросов, касающихся сроков и степени ответственности при подписании данных соглашений.

В ответах на вопрос о недостатках в механизмах оформления соглашений по организации ДОУ на основе ГЧП частные предприниматели указали на факторы неравенства между требованиями государственного партнёра и условиями частного партнёра. Так, например, 15 % частных предпринимателей ответили, что при оформлении соглашений приоритет в основном отдается требованиям государственного партнёра, а условия частных партнёров не всегда учитываются. 20 % частных предпринимателей считают, что в соглашениях определяются нереальные сроки реализации проекта, а более 35 % предпринимателей утверждают,

что, в соглашениях не учитываются финансовые риски частного партнера.

Более 49 % частных предпринимателей уверены, что необходимо совершенствование нормативно-правовой базы с целью упрощения процедуры по оформлению соглашения, 39 % респондентов считают, что необходима организация юридической и финансовой консалтинговой помощи частным предпринимателям, 28 % респондентов считают необходимым внедрение прозрачной информационной системы документооборота, мониторинга и отчётности.

По данному вопросу более 36 % представителей районных подразделений ДО, 63 % представителей районных хокимиятов высказались за совершенствование нормативно-правовой базы с целью упрощения процедуры оформления соглашения.

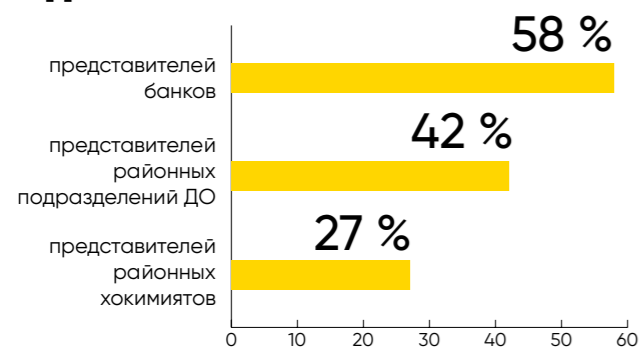
О нереальных сроках реализации проекта также высказались более 42 % представителей районных подразделений ДОО и 33 % представителей банков.

47 % предпринимателей сообщили, что в уже подписанные соглашения вносились изменения, при этом эти изменения не согласовывались с частными предпринимателями, и вносились в одностороннем порядке со стороны госорганов.

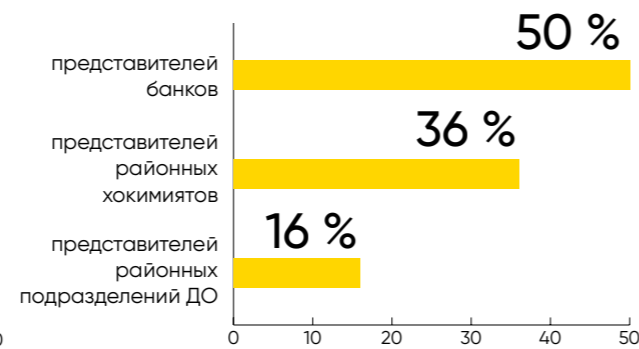
4.5. ЭТАП ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ДООУ НА ОСНОВЕ ГЧП

НЕСООТВЕТСТВИЯ, ВЫЗВАННЫЕ СЛАБОЙ ПОДГОТОВКОЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

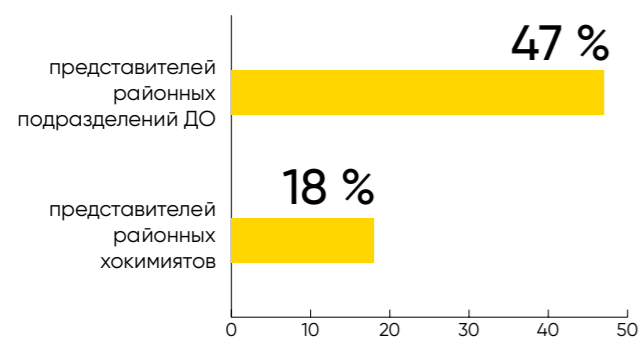
ЧАСТНЫЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ ИМЕЮТ НЕСООТВЕТСТВИЯ В ВЕДЕНИИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



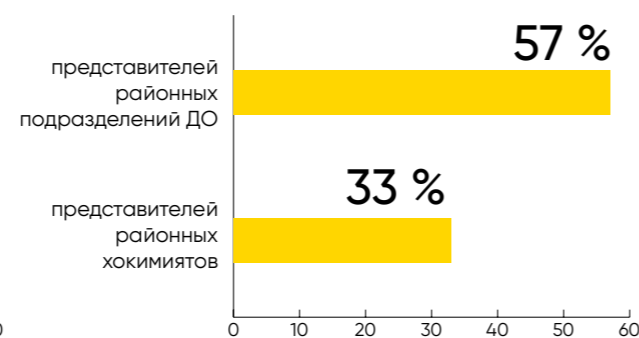
ЧАСТНЫЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ НАРУШАЮТ ТРЕБОВАНИЯ ОТЧЕТНОСТИ



ЧАСТНЫЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ НЕКОМПЕТЕНТНЫ В ВОПРОСАХ ПЕДАГОГИКИ



ЧАСТНЫЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ ИМЕЮТ НЕДОСТАТКИ В УПРАВЛЕНИИ И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКЕ



Недостатки в деятельности дошкольных учреждений. Более 36 % представителей районных хокимиятов утверждают, что в ходе деятельности ДООУ на основе ГЧП частный предприниматель нарушает требования отчетности, при этом более 27 % считают, что предприниматели имеют нарушения в финансовой деятельности. По мнению 47 % представителей районных подразделений ДОО, частные предприниматели некомпетентны в вопросах педагогики, 42 % считают, что предприниматели имеют нарушения в финансовой деятельности, более 36 % некомпетентны в вопросах подбора кадров, а более 31 % предпринимателей нарушают этические нормы. По мнению более 58 % представителей банков, частные предприниматели в основном совершают ошибки в финансовой деятельности, 50 % – при предоставлении отчетности, более 33 % – в ведении кадровой политики и общего управления ДООУ.

На вопрос: «Каким образом осуществляется мониторинг деятельности ДООУ?» более 52 % представителей районных подразделений ДОО и 54 % представителей районных хокимиятов ответили, что каждый государственный орган, отвечающий за деятельность ДООУ, сам осуществляет мониторинг деятельности ДООУ¹⁶.

Также, в ходе предварительного изучения работы ДООУ на основе ГЧП на местах, респонденты говорили о чрезмерном количестве различных

форм отчетности во всевозможные государственные органы. Высказывали мнения о сложности и неоднородности в требованиях предоставления отчетной документации.

Несвоевременное субсидирование. Процесс выплаты субсидий по заключенным соглашениям является одной из важных тем данного исследования. Опрос показал, что для частных предпринимателей несвоевременная выплата субсидий является актуальной проблемой. Вследствие чего, некоторые респонденты предлагали вывести проекты негосударственных детских садов из государственно-частного партнерства.

По результатам проведенных опросов 36 % представителей хокимиятов, более 31 % представителей районных подразделений ДОО и 25 % представителей банков говорят о несвоевременной выплате субсидий в рамках подписанных соглашений. При этом, 25 % частных предпринимателей уверены, что установленные временные рамки получения субсидий после решения конкурсной комиссии затягиваются из-за некомпетентности представителей государственного партнера.

В свою очередь, каждый второй (52 %) представитель районных подразделений ДОО утверждает, что гарантии для частного партнера в случае просрочки/отсутствия субсидий/кредитов, например, компенсации/штрафы/неустойки не предусмотрены.

¹⁶ В отличие от зарубежного опыта, когда для мониторинга проектов ГЧП привлекаются независимые инспекции (прим. авторов)

РИСКИ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

52 %

ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РАЙОННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ :
гарантии для частного партнера в случае просрочки/отсутствия субсидий/кредитов отсутствуют

более

35 %

ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ:
в соглашениях не учитываются финансовые риски частного партнера

22 %

ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ:
финансовые гарантии в случае просрочки/отсутствия субсидий/кредитов недостаточны

16 %

ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ:
финансовые риски распределены между частными и государственными партнерами в соглашении несправедливо

более

15 %

ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РАЙОННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ:
законодательство не учитывает риски частного партнера

Неэффективная система мониторинга посещаемости. С целью обеспечения мониторинга посещения воспитанников ДООУ на основе ГЧП государственным партнёром внедрена информационная система управления негосударственными дошкольными образовательными учреждениями ДОО.

Более 26 % представителей районных подразделений ДООУ говорят о случаях завышения реального количества детей в детском саду частным предпринимателем с целью получения дополнительных субсидий. Тогда как на вопрос об эффективности работы информационной системы учета посещаемости более 28 % частных предпринимателей и

37 % представителей районных подразделений ДООУ ответили отрицательно, а более 27 % частных предпринимателей уверены, что данная система не работает. 32 % представителей районных подразделений ДООУ говорят о необходимости технической доработки программы, тогда как другие 30 % уверены в необходимости внедрения другого метода мониторинга посещаемости.

Отсутствие механизмов по борьбе с коррупцией и недобропорядочностью. Каждый пятый (21 %) предприниматель и каждый шестой (18 %) сотрудник хокимията утверждает, что необходимо включить антикоррупционные

положения и механизмы по борьбе с коррупцией и недобропорядочностью в нормы, регулирующие ГЧП в области дошкольного образования. Более 54 % представителей районных хокимиятов предлагают возложить контроль за исполнением этических и антикоррупционных норм в организации деятельности ДООУ на основе ГЧП на Агентство по противодействию коррупции, более 27 % – на Министерство дошкольного и школьного образования и его подразделения, более 9 % – на независимую частную компанию аудита, соответствующий отдел в районном хокимияте, махаллю или родителей.

68 % представителей районных отделов ДООУ не имеют представления, предусмотрены ли какие-либо санкции для государственного партнера, если он нарушает правила добропорядочности при взаимодействии с частным предпринимателем. 73 % не знают, есть ли подобные санкции для предпринимателей. 20 % представителей районных отделов ДООУ сообщают, что предприниматель может влиять на членов приемной комиссии через личные связи, личные услуги/помощь члену отборочной комиссии. Треть частных предпринимателей сообщили, что при решении рабочих вопросов возникает конфликт интересов между частным и государственным партнером.

ГЛАВА 5. ВЫВОДЫ ОЦЕНКИ ФАКТОРОВ РИСКОВ КОРРУПЦИИ И НЕДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ НА ОСНОВЕ ОПРОСОВ РЕСПОНДЕНТОВ

По итогам проведённого анкетного опроса всех участников процесса ГЧП в дошкольном образовании на предмет оценки факторов, влияющих на эффективность ДООУ на основе ГЧП можно отметить, что:

1. Отсутствие обязательных механизмов обеспечения открытости и прозрачности приводит к недопониманию в подготовке проектной документации и подаче ее на конкурс, а также формированию восприятия среди частных предпринимателей и общества в целом о несправедливости процесса и о рисках

недобропорядочного поведения со стороны участников процесса партнерства. При этом, в беседах с частными предпринимателями несколько человек признались, что на решение комиссии возможно частное влияние при помощи денежного вознаграждения, являющееся риском коррупции и недобропорядочности.

2. Дискреционные полномочия сотрудников госорганов непосредственно в процессе приема документов на участие в ГЧП от частных партнеров не регламентируются правовой нормой. Более того, отсутствует механизм управления конфликтом интересов, не предусмотрен механизм выявления нарушений и применения санкций за нарушение правил недобропорядочного поведения. Существующие законодательные нормы и механизмы по борьбе с коррупцией в практике организации деятельности ДОУ на основе ГЧП применяются крайне ограниченно. Отсутствует механизм сообщения о недобропорядочном и коррупционном поведении, как со стороны государственного, так и частного партнера, вследствие чего данный метод борьбы на практике сторонами практически не используется. Это приводит к применению прочих незаконных путей для обхода официальных норм и, соответственно, к рискам коррупции и недобропорядочности.
3. Формальное отношение к своим должностным обязанностям приводит к снижению ответственности и ослаблению функции контроля оформления документов, выполнения обязанностей участников процесса ГЧП. Это, а также некомпетентность представителей государственного партнера, по мнению частных предпринимателей, является причиной несвоевременной выплаты субсидий в рамках подписанных соглашений.
4. Отсутствие доступной открытой и понятной информации о мероприятиях по созданию ДОУ на основе ГЧП, о необходимых документах и этапах организационной работы представляет собой фактор риска коррупции и недобропорядочности, т.к. влечет за собой необходимость получения и проведения дополнительных консультаций между частным партнером и государственными органами, и может представлять собой потенциальные риски недобропорядочного и коррупционного поведения с обеих сторон.
5. Несоблюдение прописанных нормативов подписания соглашения, самовольный пересмотр и одностороннее внесение изменений в ранее подписанные соглашения со стороны государственного партнера приводят к тому, что у частного партнера формируется отношение недоверия к государственному партнеру, который в подобных случаях не несет ответственности за несоблюдение предписанных законом норм. Таким образом, данное обстоятельство создает восприятие у частного партнера о возможности пропорционального и идентичного поведения со своей стороны, что ведет к возникновению рисков коррупции и недобропорядочности.

6. Частный предприниматель, по мнению государственного партнера не всегда компетентен и имеет нарушения в ведении управленческой, финансовой, педагогической, кадровой деятельности, а также в предоставлении тех или иных форм отчетности. Это приводит к возникновению коррупционных рисков со стороны частного предпринимателя, в частности, желания решить вопрос в обход установленных нормативных требований.
 7. Определение каждым государственным органом собственных требований к предоставлению отчетности заставляет частного предпринимателя готовить разные формы отчетности и персонально отчитываться перед каждым органом отдельно, что требует дополнительных временных и административных затрат и создаёт дополнительный стимул для сокращения этих затрат, неофициальными и незаконными способами. Данное обстоятельство является фактором риска, который может привести к возникновению коррупционного и недобропорядочного поведения с обеих сторон.
 8. Неэффективная работа информационной системы управления негосударственными дошкольными образовательными учреждениями, как показали опросы, порождают чувство недоверия не только у предпринимателей, но и у всех участников образовательного процесса. Вследствие чего, на практике возникает риск появления человеческого фактора в решении организационных вопросов мониторинга как в отношениях между родителями воспитанников и администрацией, так и между частным и государственным партнёрами.
 9. Требования по обеспечению работы антикоррупционных механизмов не включены в нормативно-правовую базу, организации деятельности ДОУ на основе ГЧП. Более того, соглашения о ГЧП также не содержат положения, обеспечивающие работу антикоррупционных механизмов и гарантий для всех участников процесса, в том числе, и Кодекса этических норм. То же самое применимо к положениям об управлении конфликтом интересов. Отсутствие механизма управления рисками коррупции и добропорядочности, а также отсутствие обязательных процедур по оценке рисков (в т.ч. и коррупционных) приводит к повышению рисков и создает предпосылку для их беспрепятственного возникновения.
- Помимо этого, отсутствует механизм открытой и независимой оценки подобных рисков, что в большинстве случаев приводит к тому, что множество из них остаются незамеченными, а значит и не отвеченными.

ГЛАВА 6. РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе институционально-правового анализа, результатов интервью и фокус-групп дискуссий участников образовательного процесса ДОО на основе ГЧП, для повышения результативности антикоррупционных мероприятий в организации их деятельности, а также снижения коррупционных рисков и случаев недобропорядочного поведения, Антикоррупционной лабораторией предлагается:

1. Кабинету Министров Республики Узбекистан: **разработка и внедрение механизма**, обеспечивающего максимальную открытость в организации деятельности ДОО на основе ГЧП, на стадии подготовки и подачи проектной документации, проведения мероприятий по рассмотрению и отбору документов, объявления результатов и подписания соглашений, мониторинга деятельности ДОО, сдачи отчётности, и учета посещаемости. Предлагается объединить все вышеперечисленные функции в **электронной платформе управления проектами ГЧП**, управляемой Министерством дошкольного и школьного образования, и обеспечивающей надежную защиту персональных данных. Платформа должна быть интегрирована с ключевыми ведомствами-участниками: государственной налоговой и таможенной службой, Министерством занятости и сокращения бедности, Агентством статистики, кадастра, государственных активов, банками. Закрепить в Министерстве дошкольного и школьного образования ответственного сотрудника с целью обеспечения эффективной работы данной платформы. Платформа может быть применена для проектов ГЧП в любом секторе.
2. Кабинету Министров Республики Узбекистан: **подготовка предложений по реструктуризации механизмов организации деятельности ДОО на основе ГЧП** с учётом современных требований развития общественных отношений (открытые системы управления, внедрение оценочных индикаторов), развития информационных технологий (цифровизация подготовки проекта, проведения отбора, мониторинга деятельности ДОО), учета рыночного ценообразования на предоставляемые услуги и индексации субсидий.
3. Кабинету Министров Республики Узбекистан: **внедрение механизма общественного мониторинга** всех мероприятий по организации деятельности ДОО на основе ГЧП с целью обеспечения внешнего независимого аудита, например махалли, **с определением конкретных критериев (индикаторов) оценки.**

4. Министерству дошкольного и школьного образования Республики Узбекистан: **регламентировать критерии отбора** поданных частными предпринимателями **проектов на организацию деятельности ДОО на основе ГЧП.**
5. Министерству дошкольного и школьного образования Республики Узбекистан: **четкое определение прав, обязанностей и ответственности** частных предпринимателей, соответствующих подразделений Министерства дошкольного и школьного образования, хокимиятов, банков-партнёров, а также органов, лицензирующих и осуществляющих мониторинг деятельности ДОО на основе ГЧП **в новых редакциях нормативно-правовой базы** данной деятельности.
6. Министерству дошкольного и школьного образования Республики Узбекистан: **четкое определение степени ответственности**, назначения дополнительных льгот за эффективность или назначения санкционных механизмов по выявленным нарушениям. **Утверждение этических норм и правил добропорядочности.**
7. Министерству дошкольного и школьного образования Республики Узбекистан: **определение объема минимальных образовательных услуг ДОО на основе ГЧП** и внедрение критериев – **оценочных индикаторов образовательного процесса, полномочий, прав и обязанностей всех участников**, что послужит основанием для обеспечения эффективного мониторинга деятельности ДОО и качества образовательного процесса.
8. Министерству дошкольного и школьного образования Республики Узбекистан: **реинжиниринг всей системы мониторинга деятельности ДОО на основе ГЧП**, с внедрением механизмов общественного контроля, унификации и стандартизации всех видов отчётности перед всеми государственными органами в едином формате, обеспечение публикации отчётности **в формате открытых данных с целью недопущения возникновения коррупционных рисков.**
9. Министерству дошкольного и школьного образования Республики Узбекистан: **организация курсов повышения квалификации** на тему управления, финансирования, юридической, педагогической грамотности, налаживания эффективных межличностных связей для всех участников процесса (частных предпринимателей, администрации и сотрудников ДОО, соответствующих представителей государственных органов), **ответственных за реализацию мероприятий по организации ДОО на основе ГЧП** с целью повышения их профессиональной компетентности.

