

ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРА ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР



ПРОЕКТ ФИНАНСИРУЕТСЯ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ



МИНИСТЕРСТВО
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КР



Konrad
Adenauer
Stiftung

BIOM
ECOLOGICAL MOVEMENT

СТИМУЛИРОВАНИЕ И МОНИТОРИНГ РЕФОРМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КР

ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРА ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

БИШКЕК
2016

**УДК 37.0
ББК 74.04 (2Ки)
Т 51**

Рецензенты:

к. экон. наук Джумабаева М., проректор Бишкекской Финансово Экономической Академии

Рыскельдиева А., начальник Управления бюджетной политики, финансового анализа и инвестиций МОН КР

Токтогулова Н. и др.

Т 51 Финансирование сектора образования в Кыргызской

**Республике. Аналитический обзор / Н.Токтогулова, А .Темиров,
О. Римская. – Б., ЭД «БИОМ», 2016. – 53с.**

ISBN 978-9967-08-722-4

Расходы на образование считаются одним из ключевых показателей социального развития, так как отражают степень внимания, уделяемого государством и обществом образованию граждан. Инвестиции в образование не только важный способ увеличения человеческого капитала страны и улучшения перспектив экономического развития, они имеют и собственную ценность, поскольку образование расширяет кругозор людей, обеспечивает им возможность самореализации, способствует их материальному благополучию и здоровому образу жизни.

Важнейшую роль играет гарантированный источник финансирования – государственный бюджет.

Существующее состояние системы образования характеризуется недостаточностью бюджетных средств, выделяемых для обеспечения функционирования данной сферы деятельности. Зачастую многие другие проблемы, имеющиеся в системе образования (содержание и качество образования, доступность образования для различных слоев населения, развитие связей с рынком труда и др.), напрямую связаны именно с недостаточным финансированием.

В рамках настоящего аналитического обзора анализируются количественные и качественные аспекты финансирования всех уровней образования, рассматриваются возможные направления оценки их эффективности и определяются основные направления совершенствования модели бюджетного финансирования образования.

Т 4304000000

**УДК 37.0
ББК 74.04 (2Ки)**

ISBN 978-9967-08-722-4

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	4
ВВЕДЕНИЕ	5
1. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ	6
1.1. Обзор основных показателей финансирования сектора образования в Кыргызской Республике и в некоторых зарубежных странах по уровням образования	9
1.2. Государственная политика по реформированию / развитию системы финансирования сектора образования	18
1.3. Нормативно-правовая база, регулирующая финансирование образования	21
1.4. Механизм составления прогнозов финансирования системы образования: традиционный прогноз бюджета и программный бюджет МОН	23
2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ	37
2.1. Принципы финансирования системы образования в странах Европы и в Российской Федерации	37
Франция	37
Чехия	39
Россия	42
2.2. Лучшие мировые практики финансирования образования	44
3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	51
В соответствии с вышеизложенными выводами предлагаются следующие рекомендации:	52

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский Банк Развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ВУЗ	Высшее учебное заведение
КР	Кыргызская Республика
МОН	Министерство образования и науки Кыргызской Республики
МСКО	Международная стандартная классификация образования
НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013 - 2017 годы
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ППУР	Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013 - 2017 годы
ПТО	Профессионально-техническое образование
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество независимых государств
SWAp	Широкосекторальный подход (Sector Wide Approach)

ВВЕДЕНИЕ

Расходы на образование считаются одним из ключевых показателей социального развития, так как отражают степень внимания, уделяемого государством и обществом образованию граждан. Инвестиции в образование – не только важный способ увеличения человеческого капитала страны и улучшения перспектив экономического развития, они имеют и собственную ценность, поскольку образование расширяет кругозор людей, обеспечивая возможность самореализации, способствует их материальному благополучию и здоровому образу жизни.

Повышение качества и конкурентоспособности образовательных услуг возможно при наличии и эффективном использовании всех видов ресурсов и, прежде всего, финансовых средств. В условиях действия рыночных отношений в экономике успешное развитие системы образования обеспечивается путем привлечения и использования различных источников финансирования. При этом важнейшую роль продолжает играть единственный гарантированный источник финансирования – государственный бюджет.

Существующее состояние системы образования характеризуется недостаточностью бюджетных средств, выделяемых для обеспечения функционирования данной сферы деятельности. Зачастую многие другие проблемы, имеющиеся в системе образования (содержание и качество образования, доступность образования для различных слоев населения, развитие связей с рынком труда и др.), напрямую связаны именно с недостаточным финансированием.

В данном документе представлен анализ системы финансирования сферы образования в Кыргызской Республике в сравнении с некоторыми другими странами (Франция, Чехия, Россия, Эстония).

В рамках настоящего исследования анализируются количественные и качественные аспекты финансирования всех уровней образования, рассматриваются возможные направления оценки их эффективности и определяются основные направления совершенствования модели бюджетного финансирования образования.

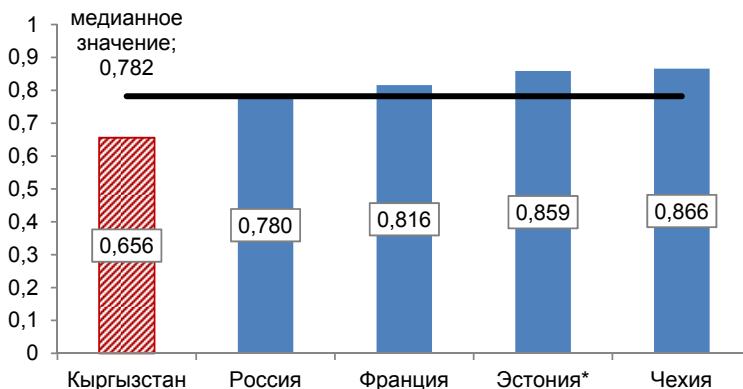
1. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

В мировой практике одним из ключевых показателей социального развития в целом, и системы образования в частности, является Индекс уровня образования в странах мира (Education Index)¹. Согласно этому индексу Кыргызстан с показателем 0,656 находится ниже медианного значения (0,782) первых 100 стран таблицы рейтинга, которое может приниматься за благополучный усредненный показатель.

Индекс уровня образования в странах мира (Education Index) – это комбинированный показатель ПРООН, который обновляется один раз в два-три года и измеряет достижения страны с точки зрения достигнутого уровня образования её населения по двум основным показателям:

1. Индекс грамотности взрослого населения (2/3 веса).
2. Индекс совокупной доли учащихся, получающих начальное, среднее и высшее образования (1/3 веса).

Рисунок 1. Индекс уровня образования



*Страны Балтии: Эстония, Латвия, Литва имеют примерно одинаковое значение показателя

Система международных показателей образования ОЭСР является сегодня наиболее законченной и концептуально обоснованной и в то же время постоянно развивающейся и изменяющейся.

Тем не менее, индикаторы, подготавливаемые ОЭСР/Евростат, благодаря сложной методологии и механизму расчета, позволяют наиболее точно прове-

1 <http://hdr.undp.org>. Дата обращения 08.12.2015

сти анализ образовательных систем и сопоставления между различными странами.

В основу классификации образовательных структур и программ при разработке международных показателей ОЭСР была положена Международная стандартная классификация образования ЮНЕСКО-МСКО². МСКО является инструментом, предназначенным для преобразования данных, собранных в различных образовательных системах, в сравнимые международные рамки на основе содержащихся в ней четких определений и классификации уровней образования, учебных программ, их продолжительности и иных данных.

Согласно схеме МСКО в редакции 2011 года³ ОЭСР предлагает методологию перевода национальных учебных программ в международно-сопоставимый набор категорий для определения ступеней образования.

Соответствие уровней МСКО 2011 и уровней образования в Кыргызской Республике с уровнями в разрезе международной статистики по финансированию представлены в таблице.

Таблица 1. Примерное соответствие между уровнями образования и расходами на образование по уровням⁴

Уровни образования по МСКО 2011 ¹	Уровни образования в Кыргызской Республике (согласно действующему законодательству)	Статистика расходов по уровням образования в разрезе международного финансирования ²
МСКО 0 Образование детей младшего возраста	Дошкольное образование	Дошкольное образование
МСКО 01 Начальное образование	Школьное образование (начальное общее) Внешкольное образование Дополнительное образование детей	Начальное образование
МСКО 02 Первый этап среднего образования	Школьное образование (основное общее) Внешкольное образование Дополнительное образование детей	Начальное образование

2 The International Standard Classification of Education - ISCED

3 <http://www.ifap.ru/pr/2012/n120123a.pdf>

4 Таблица составлена О.Н. Римской

МСКО уровень 3* Второй этап сред- него образования	Школьное образование (среднее общее) Внешкольное образование Дополнительное образование	Среднее полное общее специальное образование
МСКО уровень 4* Послесреднее нетретичное обра- зование	Начальное профессиональное образование Внешкольное образование Профессиональная подготовка	Среднее полное общее специальное образование
МСКО уровень 5 Короткий цикл третичного обра- зования	Среднее профессиональное обра- зование Профессиональная подготовка	Среднее полное общее специальное образование
МСКО уровень 6 Бакалавриат или его эквивалент	Высшее профессиональное обра- зование Дополнительное образование взрослых	Высшее образова- ние
МСКО уровень 7 магистратура или её эквивалент	Высшее профессиональное обра- зование Дополнительное образование взрослых	Высшее образова- ние
МСКО уровень 8 Докторантуря или её эквивалент	Послевузовское профессиональ- ное образование Дополнительное образование взрослых	Высшее образова- ние

Структура ступеней образования, принятая в классификаторе МСКО 2011, соот-
ветствует следующим уровням образования Кыргызской Республики, регули-
руемым действующими нормативными документами⁵:

- Дошкольное образование.
- Школьное образование: начальное, основное, среднее.
- Профессиональное образование: начальное, среднее.
- Высшее профессиональное образование.

Такой уровень образования как «Внешкольное образование», регламентирован-
ный статьей 18 Закона Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года N 92 «Об
образовании», по сути, являющийся дополнительным образованием, в между-
народной классификации не выделен. Соответственно, объем финансирования
также не представлен в международных статистических отчетах. Особенно-
стью данного уровня образования для бюджета Кыргызстана является фи-

⁵ Закон Кыргызской Республики от 29 июня 2009 года N 198 «О дошкольном образовании»; Закон Кыргызской Республики от 26 ноября 1999 года N 129 «О начальном профессиональном образовании»; Закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года N 92 «Об образовании».

нансирование государственных внешкольных образовательных организаций, культурно-эстетического, естественно-научного, эколого-натуралистического, технического, спортивного и других направлений.

Уровень образования «Дополнительное образование» детей (ст.17) осуществляется в образовательных организациях, и организациях дополнительного образования на бесплатной или платной основе.

Профессиональная подготовка (ст.19) адресуется гражданам Кыргызской Республики, не имеющим основного общего образования для получения ими профессиональной подготовки.

Дополнительное образование взрослых (ст.24), в том числе переподготовка и повышение квалификации кадров, осуществляется через систему разных видов и типов образовательных организаций.

Объемы финансирования по следующим уровням образования: дополнительное образование детей, профессиональная подготовка и дополнительное образование взрослых не выделены в международных статистических отчетах.

1.1. Обзор основных показателей финансирования сектора образования в Кыргызской Республике и в некоторых зарубежных странах по уровням образования

В системе образования Кыргызской Республики существует три основных источника финансирования: государственное, частное и внешнее финансирование. Государственные источники – это государственный бюджет (который включает расходы как республиканского, так и местного бюджетов) пополняемый за счет поступления от общего налогообложения. Частные средства включают в себя выплаты от домохозяйств (родительские фонды при школах, дошкольных учреждениях). Внешнее финансирование представляет собой средства, направляемые международными организациями в систему образования Кыргызской Республики.

Средства из республиканского бюджета поступают в Министерство образования и науки Кыргызской Республики, которое, в свою очередь, осуществляет финансирование:

- государственных общеобразовательных организаций (кроме расходов на коммунальные услуги и на содержание зданий и помещений);
- районных и городских отделов образования;
- расходов по фонду оплаты труда дошкольных, внешкольных и других организаций образования.

В настоящее время полноценное финансирование из местного бюджета осуществляется только из бюджета города Бишкек. В связи с тем, что согласно принятого 30 мая 2013 года Постановления Правительства Кыргызской Республики

блики «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айыльных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики» с 1 августа 2013 года был осуществлен перевод финансирования с местного уровня на республиканский. Из бюджетов других органов местного самоуправления финансируются только расходы на коммунальные услуги и содержание зданий и помещений общеобразовательных организаций, а также всех расходов (кроме заработной платы и отчислений в Социальный фонд) дошкольных, внешкольных и других организаций образования.

Частные расходы в Кыргызстане представлены, в основном, средствами домохозяйств. Домашние хозяйства осуществляют платежи за предоставляемые услуги образования в частных учреждениях образования или в так называемые родительские фонды в виде общественных объединений (чаще всего при государственных школах и дошкольных учреждениях). Данный вид платежей может быть как формальным (оплата согласно перечню платных услуг), так и неформальным. Такая практика наиболее распространена в крупных городах страны, особенно в Бишкеке.

Оценить объемы частных средств не представляется возможным, так как их централизованный учет не ведется (учет проводится только в рамках отдельно взятой организации образования). Кроме того, получение достоверной информации о финансовых потоках в родительских фондах крайне затруднено и отличается непрозрачностью, как доходов, так и расходов.

Однако косвенную оценку расходов населения можно провести на основе данных Национального статистического комитета КР. Так, за период с 2010 года по 2014 год расходы населения на образование увеличились с 4,5 млрд. сомов до 5,2 млрд. сомов, что составляет в среднем 22% от государственных расходов. При этом если соотношение расходов населения к государственным расходам имело тенденцию к снижению в период с 2010 по 2012 годы (с 35% до 15%), то с 2013 года этот показатель увеличился до 20%.

6 До 2018 года, согласно ППКР от 30 мая 2013 года № 302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айыльных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики»

Рисунок 2. Оценка общих расходов на образование 2010 – 2014гг (млрд. сом)



Рост расходов населения на услуги образования показывает необходимость проведения более детального анализа частных расходов и выработки механизмов, которые позволят обеспечить большую прозрачность использования средств населения, а также выработать инструменты по обеспечению финансовой защиты для уязвимых категорий населения.

Начиная с 2013 года часть средств от международных доноров начала поступать в рамках Широкосекторального подхода (SWAp), предусматривающего аккумулирование средств доноров для координации донорской поддержки сектора образования. Часть средств в виде параллельного финансирования расходуется международными организациями на реализацию различных проектов в сфере образования. Учитывая, что Широкосекторальный подход является новизной для финансирования системы образования в Кыргызской Республике, до настоящего времени Министерству образования было затруднительно получить финансирование по SWAp из-за непродуманного механизма бюджетной поддержки. Принимая во внимание эту проблему, в текущем 2016 году Министерством образования уже прорабатывается новый механизм, который, как планируется, успешно начнет работать в ближайшее время.

За период с 2010 года по 2014 год общие государственные расходы образования возросли с 12,8 до 25,97 млрд. сомов, что дает номинальный рост в 2 раза. В 2014 году финансирование из средств государственного бюджета составило 6,5% к ВВП относительно 5,8% в 2010 году. Расходы на образование по отношению к общим расходам государственного бюджета выросли с 18,6% в 2010 году до 21,4% в 2014 году.

7 «Социальные тенденции Кыргызской Республики, 2010-2014», Национальный статистический комитет КР, 2015 год

Несмотря на рост расходов на систему образования в целом, говорить об эффективности финансирования пока не представляется возможным, так как выделение бюджетных средств осуществляется строго в соответствии со статьями экономической классификации расходов бюджета. Распределение бюджетных средств по экономическим статьям бюджетной классификации определяется, в первую очередь, необходимостью производить социально значимые выплаты работникам сферы образования (заработка плата, в том числе разного рода доплаты и надбавки, стипендии и пособия студентам и учащимся). В результате финансирование расходов, связанных с обеспечением собственно учебного процесса, содержанием материально-технической базы учебных заведений и их развитием остается недостаточным. При этом эффективность финансирования образования в условиях дефицита бюджетных средств может быть снижена за счет ограничений в маневрировании имеющимися ресурсами, из-за необходимости соблюдения принципа их целевого использования в соответствии с требованиями финансовых органов.

Рисунок 3. Динамика роста расходов государственного бюджета на образование в 2010-2014 гг.



Источник данных: «Социальные тенденции Кыргызской Республики, 2010-2014», НСК КР, 2015

В рамках сравнения международных показателей Кыргызская Республика расходует значительную часть государственного бюджета на систему образования. Так, доля текущих расходов на образование в процентах от валового национального дохода (ВНД) в два раза выше, чем, к примеру, в России⁸.

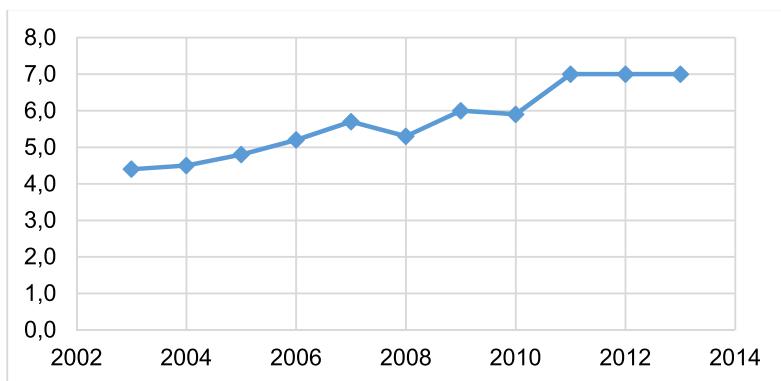
⁸ <http://knoema.ru/atlas/topics/Образование/Финансирование-образования/Расходы-на-образование-перцент-от-ВНД>

Таблица 2. Текущие расходы на образование в % от ВНД за 2003 - 2013 годы⁹

Годы Страны	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Кыргызстан	5,3	6	5,9	7	7	7
Франция	5,1	5,3	5,3	5,1	5,1	5,1
Чехия	3,8	3,7	4,1	4,2	4,2	4,2
Россия	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Эстония	4,6	5,3	5,6	4,8	4,8	4,8

В целом, за период с 2003 по 2014 годы, динамика роста расходов на образование (особенно государственных) является положительным трендом. В то же время такая динамика, в первую очередь, обусловлена повышением заработной платы работникам сферы образования в 2011 году, а реализация реформ и развитие системы образования происходит при недостаточном финансировании.

Рисунок 4. Динамика текущих расходов на образование в Кыргызской Республике (% от ВВП)



Доля государственных расходов на образование в Кыргызстане существенно выше, чем в некоторых других странах (таблица 3), но при этом доля расходов на дошкольное образование относительно небольшая по сравнению с этими же странами (таблица 4).

⁹ <http://knoema.ru/WBWDIGDF2015Dec/world-development-indicators-wdi-december-2015>

Таблица 3. Государственные расходы на образование (% от общих государственных расходов)¹⁰

Годы Страны	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Кыргызстан	16,5	20,2	18,1	15,7	18,2	18,2
Франция	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7
Чехия	9,5	9,5	9,8	9,7	10,4	-
Россия	12	12	-	-	-	-
Эстония	14,5	14,2	13,5	13,7	13,4	-

- отсутствуют данные за этот период

Таблица 4. Расходы на дошкольное образование¹¹ (% от общих государственных расходов на систему образования)

Годы Страны	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Кыргызстан	6,2	6,6	6,9	8,1	8,5	-
Франция	11,4	11,3	11,5	11,6	11,7	12,3
Чехия	9,8	10,3	11,2	11,4	11	-
Россия	13,9	15	-	-	-	-
Эстония	14,5	14,2	13,5	13,7	13,4	-

Данные по расходам на начальное образование¹² в процентном соотношении от общих расходов на систему образования по Кыргызской Республике в источнике отсутствуют.

Расходы на среднее общее образование представлены расходами на образование в низшем среднем образовании, как процент от общих расходов на систему образования, являются долей государственных расходов на низшее среднее образование. В некоторых случаях данные о государственных расходах на образование относятся только к Министерству образования без учета других министерств, которые тратят часть своего бюджета на образовательную деятель-

10 <http://knoema.ru/WBEDS2015Dec/education-statistics-world-bank-december-2015>

11 <http://knoema.ru/atlas/topics>

12 <http://knoema.ru/atlas/topics>

ность на заданном уровне образования. Данные по расходам на среднее общее образование¹³ по Кыргызской Республике в источнике также отсутствуют.

Расходы на среднее полное общее (специальное) образование представлены как процентное соотношение от общих расходов на систему образования – это доля государственных расходов на среднее полное образование.

Таблица 5. Расходы на среднее полное общее (специальное) образование¹⁴ (% от общих расходов на систему образования)

Годы Страны	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Кыргызстан	9,5	7,1	8,9	8,4	-	7,3
Франция	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Чехия	1,1	0,7	0,7	0,8	0,7	-
Россия	-	-	-	-	-	-
Эстония	4	3,4	4,1	5,2	5,6	-

* - данные отсутствуют.

В Кыргызстане наблюдается плавное снижение доли расходов на среднее полное образование, что характерно для всех анализируемых стран, исключая Эстонию.

Расходы на высшее образование состоят из учебных расходов на высшее образование как процентное соотношение от общих государственных расходов на систему образования.

Таблица 6. Расходы на высшее образование (% от общих расходов на систему образования)

Годы Страны	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Кыргызстан	19,2	16,4	15,6	15,5	-	12
Франция	21,1	22,2	22,7	22,1	22,8	22,3
Чехия	21	23,7	23,2	22,5	25,8	-
Россия	-	23,1	-	-	-	-
Эстония	18,9	19,9	22,1	21,7	25,1	-

13 <http://knoema.ru/atlas/topics>

14 <http://knoema.ru/atlas/topics>

По уровню «высшее образование» расходы Кыргызстана уменьшаются, в то время как во всех странах выборки они стабильны или увеличиваются. Данная тенденция указывает на недостаточное внимание Правительства КР к данному уровню образования.

По аналитическим данным международного мониторинга финансирования стран, вошедших в выборку, складывается следующая ситуация:

1. Расходы в расчете на одного учащегося (начальное образование) – это государственные расходы на одного учащегося в % ВВП на душу населения. Начальная школа – это общая сумма государственных расходов на одного учащегося в системе начального образования в процентном отношении к ВВП на душу населения. Данные по расходам на одного учащегося по уровню «начальное образование»¹⁵ по Кыргызской Республике в источнике отсутствуют.
2. Расходы в расчете на одного учащегося (среднее образование) – это государственные расходы на одного учащегося в % ВВП на душу населения¹⁶. Средняя школа – это общая сумма государственных расходов на одного учащегося в системе среднего образования в процентном отношении к ВВП на душу населения. Данные по расходам на одного учащегося по уровню «среднее образование»¹⁷ по Кыргызской Республике в источнике отсутствуют.
3. Расходы в расчете на одного учащегося (высшее образование) – это государственные расходы на одного учащегося в % ВВП на душу населения. Высшее образование – это общая сумма государственных расходов на одного студента в системе высшего образования в процентном отношении к ВВП на душу населения.

Таблица 7. Расходы в расчете на одного учащегося (высшее образование) (в % от ВВП на человека)¹⁸

Годы Страны	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Кыргызстан	21,9	19	19,6	18,9	-	-
Франция	33,5	35,9	38,9	37,2	36,4	35,3
Чехия	24,9	23,5	24,3	22	26	-
Россия	12,6	14,2	-	-	-	-
Эстония	18,4	21,5	25,7	23,2	24,6	-

15 <http://knoema.ru/atlas/topics>

16 <http://knoema.ru/atlas/topics>

17 <http://knoema.ru/atlas/topics>

18 <http://knoema.ru/atlas/topics>

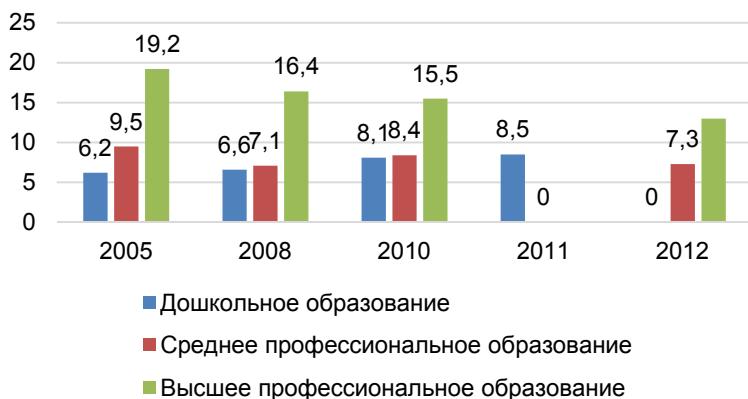
Расходы в расчете на одного учащегося в Кыргызстане по уровню «высшее образование» (таблица 7) имеют устойчивую тенденцию к снижению.

На финансирование вузов в странах мира приходится самая большая доля финансовых средств, выделяемых из частных источников: 31% и 19%, соответственно¹⁹.

Государственное финансирование учебных заведений всех уровней в целом возросло с 2000 г. по 2011 г. во всех странах мира (за исключением Италии), по которым доступны сопоставимые данные²⁰.

Представленные аналитические данные позволяют построить диаграмму расходов по уровням образования Кыргызской Республики за период 2005 - 2012 годов в разрезе данных мировой статистики (рисунок 5). В целях получения полной динамики расходов, такие расходы, как «среднее профессиональное образование» включены как расходы на полное общее (специальное) образование.

Рисунок 5. Расходы по уровням образования в Кыргызской Республике



Расходы по уровню образования «среднее полное общее образование» не представлены в Мировом Атласе статистических данных по Кыргызской Республике.

Анализ финансовых показателей системы образования позволяет сделать вывод, что расходы на образование – важная характеристика уровня обеспечения образовательной системы любой страны мира. Межстрановые сравнения показателей финансирования образования позволяют определить примерный

19 Абанкина И.В. и др.. Государственное финансирование высшего профессионального образования - Издательский дом ГУ ВШЭ, Москва. - 353 с.

20 <http://oecdru.org/zip/eag-2014-sum-ru.pdf> Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing.

приемлемый уровень расходов, понять складывающиеся тенденции, выявить связи между размерами и структурными характеристиками финансирования как интегрального показателя ресурсного обеспечения, с одной стороны, и различными результатами функционирования образовательной системы, с другой.

При анализе международных финансовых показателей образования важно принимать во внимание следующие факторы:

- необходимость корректного сопоставления уровней образования в Кыргызской Республике с классификатором МСКО 2011;
- приведение показателей к сопоставимому виду для корректного сравнения доходов и расходов, полученных в разных странах;
- факт оперирования в международной практике унифицированной валютой – международным долларом (равняется доллару США);
- применение ошибочной практики пересчета значений показателей из национальной валюты в доллары США с использованием текущего обменного курса национальной валюты;
- практика использования в международных сопоставлениях паритета покупательной способности, который сопоставляет валюты разных стран и доллар США по возможности купить конкретный объем товаров в данной стране на американский доллар.

К вышеупомянутым факторам необходимо также отнести унифицированную методику расчета образовательных индикаторов.

Таким образом, международный опыт показывает, что для перехода к модели образования, обеспечивающей инновационное развитие государства и общества, развитие национальной экономики, основанной на знаниях, Кыргызская Республика должна приложить серьезные усилия по построению четкой и прозрачной системы финансирования образования. Эта система финансирования должна быть связана как с управлением, так и с содержательными аспектами образования, а также обеспечиваться достаточным гарантированным объемом финансовых средств.

1.2. Государственная политика по реформированию / развитию системы финансирования сектора образования

Реформирование системы образования в Кыргызстане является одним из важнейших приоритетов, что отмечается в ключевых стратегических документах, таких как Национальная стратегия устойчивого развития КР на 2013 - 2017 годы (НСУР) и Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013 - 2017 годы (ППУР). В этих документах указано, что принятие Стратегии развития образования на 2012 - 2020 годы является важным этапом

реформирования, а разработка и реализация планов²¹ действий по ее реализации на 2015 - 2017 годы и на 2018 - 2020 годы позволит обеспечить преемственность реформ.

Согласно Стратегии развития образования, сфера финансирования образования является сквозным приоритетом на всех уровнях системы образования.

На уровне дошкольного образования государственная политика направлена на перевод дошкольных образовательных организаций на нормативное бюджетное финансирование. Такой подход предполагает финансирование, исходя из установленных стандартом затрат на 1 ребенка.

При этом предполагается использование смешанной модели финансирования, когда источником финансирования является не только государственный бюджет, но и частные средства (финансирование со стороны родителей). Предполагается, что финансирование системы дошкольного образования будет осуществляться из трех источников:

1. За счет республиканского бюджета будет финансироваться образовательный стандарт;
2. За счет местных бюджетов – расходы на содержание зданий и сооружений, а также инфраструктуры;
3. За счет частных источников (средства родителей) – расходы на питание и средства гигиены и ухода за детьми.

В ближайшей перспективе планируется апробация такого механизма в 40 дошкольных образовательных организациях, расположенных в Чуйской, Ошской и Иссык-Кульской областях.

Направление реформ в сфере школьного образования фокусируется, в основном, на полном переходе всех государственных общеобразовательных школ страны на нормативный механизм финансирования. Внедрение этого механизма было начато еще в 2007 году и на сегодняшний день большинство школ во всех регионах официально перешло на нормативное финансирование. Вместе с тем, пока сохраняется проблема недостатка финансовых ресурсов, необходимых для перехода всех школ страны на нормативное финансирование. Степень эффективности внедрения нормативного финансирования в школах пока не рассматривается, так как для объективной оценки эффективности необходимо провести масштабное независимое исследование.

Также, как и в случае с дошкольным и школьным образованием, на уровне профессионального образования, как начального и среднего, так и высшего, основным направлением реформ является переход на нормативное финансирование.

²¹ Реализация Стратегии рассчитана на три трехлетних периода в соответствии с трехлетним принципом прогноза бюджета: 1 этап – с 2012 года по 2014 год, 2 этап – с 2015 года по 2017 год и 3 этап – с 2018 года по 2020 год.

На уровне начального профессионального образования процесс перехода на нормативное финансирование находится в стадии реализации. Для успешного перехода несколько лет назад при содействии проекта АБР была разработана и утверждена постановлением²² Правительства КР временная методика определения минимальных стандартов бюджетного финансирования. Этим же постановлением предполагалось проведение pilotного проекта по введению нормативного принципа финансирования на основе минимальных стандартов бюджетного финансирования в 10 профессиональных лицеях начального профессионального образования Кыргызской Республики с 1 сентября 2014 года по 1 августа 2015 года. К сожалению, внедрить принципы нормативного финансирования в pilotных профессиональных лицеях пока не удалось. На сегодняшний день политика в области финансирования начального профессионального образования направлена на выявление и устранение проблем и барьеров, которые не позволили апробировать эффективность принципов нормативного финансирования в системе начального профессионального образования. В текущем году, при содействии проекта АБР, предпринята попытка повторного внедрения нормативного финансирования в pilotных лицеях.

На уровне среднего профессионального образования переход на нормативное финансирование пока не начался. Предполагается, что в перспективе переход будет осуществлен с учетом опыта внедрения на уровне начального профессионального образования.

В системе высшего образования основным направлением политики реформирования является создание единых условий финансирования ВУЗов с ориентацией на предоставление услуги, а не на финансирование инфраструктуры. Предполагается создание такой системы, когда бюджеты ВУЗов будут формироваться исходя из численности студентов-грантообладателей и размера образовательного гранта. При этом бюджетные гранты на получение высшего образования будут выделяться государством только на те специальности, которые обеспечат устойчивость функционирования и развития общества, а получатель гранта должен отработать по направлению или возместить затраты на его подготовку (получение специальности за счет государства), в случае его отказа от работы по направлению.

Кроме того, политика финансирования ВУЗов направлена на достижение финансирования единой статьей, то есть выделения средств из республиканского бюджета без разбивки на отдельные статьи расходов, что даст ВУЗам определенную степень гибкости в распределении средств.

22 от 9 октября 2014 года № 591

1.3. Нормативно-правовая база, регулирующая финансирование образования

Основными нормативными документами в этой сфере являются:

- Закон «Об образовании»²³;
- Закон КР «О начальном профессиональном образовании»²⁴;
- Постановление Правительства КР «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики»²⁵;
- Постановление Правительства КР «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на нормативный принцип финансирования»²⁶;
- Постановление Правительства КР «О проведении pilotного проекта по введению нормативного принципа финансирования на основе минимальных стандартов бюджетного финансирования в 10 профессиональных лицеях начального профессионального образования Кыргызской Республики».

Ключевые нормы в сфере финансирования образования заложены в главе VI Закона «Об образовании». В данной главе обозначены следующие законодательные нормы:

- Источники финансирования образования (ст. 43);
- Порядок финансирования образовательных организаций (ст. 44);
- Производственная деятельность образовательных организаций (ст. 45);
- Материально-техническая база образовательных организаций (ст. 46);
- Отношения собственности в системе образования (ст. 47).

В целом, в Кыргызстане законодательно закреплено право образовательных организаций привлекать любые доступные ресурсы, не противоречащие законодательству.

На сегодняшний день нормативная правовая база в сфере финансирования системы образования претерпевает значительные изменения. Во многом это связано с проводимой в последние 10 лет политикой постепенного перехода на нормативное финансирование.

Одним из важнейших этапов реформирования финансирования системы образования стал перевод с 1 августа 2013 года большей части расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования из местного бюджета на финансирование из средств республиканского бюджета (за исключением города Бишкек). Так, в соответствии с по-

23 от 25 апреля 2003 г. № 92

24 от 27 октября 1999 г. №129

25 от 30 мая 2013 года №302

26 от 20 сентября 2011 года №563

становлением ПКР «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики» из республиканского бюджета через Министерство образования и науки Кыргызской Республики финансируются:

- расходы государственных общеобразовательных организаций, за исключением расходов на коммунальные услуги и на содержание зданий и помещений;
- расходы районных и городских отделов образования, централизованных бухгалтерий при районных и городских отделах образования и методическая работа;
- расходы по фонду оплаты труда дошкольных, внешкольных и других организаций образования.

При этом за органами местного самоуправления до 2018 года сохраняется функция финансирования коммунальных услуг и расходов на содержание зданий и помещений общеобразовательных организаций, а также всех расходов, за исключением заработной платы и отчислений в Социальный фонд дошкольных, внешкольных и других организаций образования.

Также, средства, высвобождаемые в результате оптимизации учебных планов в соответствии с постановлением Правительства КР «О поэтапном сокращении учебной нагрузки в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики»²⁷, не подлежат изъятию и направляются на материальное стимулирование персонала школ, а также на организацию предшкольной подготовки детей.

В настоящее время действует Порядок²⁸ формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций Кыргызской Республики. Данный Порядок определяет механизм финансирования расходов общеобразовательных организаций из средств республиканского и местных бюджетов.

В соответствии с Порядком, Министерство образования и науки КР должно определять общие расходы общеобразовательных организаций в разрезе районов (городов) на основе стандарта и численности учащихся. При этом составление и утверждение смет расходов организаций в пределах бюджета, определенного МОН, является функцией районных и городских отделов образования.

Бюджеты общеобразовательных организаций могут формироваться, исходя из двух методик. Для всех общеобразовательных организаций на основе нормативного принципа финансирования, исходя из численности учащихся и шкалы стандарта бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики. А для общеобразовательных организаций, на которые

²⁷ от 23 марта 2012 года № 202

28 Утвержден постановлением ПКР от 30 мая 2013 года № 302

не распространяется нормативный принцип финансирования, исходя из действующих процедур путем расчета расходов по всем статьям затрат.

1.4. Механизм составления прогнозов финансирования системы образования: традиционный прогноз бюджета и программный бюджет МОН

Вызовы развития общества и экономики любой из стран мира сопровождаются повышением значимости финансирования высшего профессионального образования в связи с результативностью бюджетных расходов. Проблема эффективности вложения государственных средств в обеспечение доступности качественного образования становится ключевой темой. Эффективная система государственного финансирования должна больше отвечать новым тенденциям и изменениям в моделях обучения.

Механизмы финансирования образования в странах мира имеют общие подходы и принципы:

- финансирование из бюджетных и внебюджетных фондов;
- софинансирование учебных заведений и предприятий, учебных заведений и частного капитала;
- соотношение бюджетного, частного и коммерческого капитала зависит от политической, экономической обстановки в стране и в мире в целом;
- поиск новых путей финансирования образования осуществляется независимо от положения страны в мировых рейтингах;
- реформирование системы образования;
- поиск эффективных путей развития и функционирования системы образования.

Анализ практики бюджетного финансирования образования в странах мира позволяет свести национальное многообразие механизмов финансирования к шести методикам бюджетирования:

- по результатам переговорного процесса между уполномоченными государственными органами и вузами, в ходе которого обсуждается проект представленного вузом бюджета;
- основанное на оценке уполномоченными государственными органами расходов вузов в предшествовавшем периоде;
- основанное на формульном финансировании вузов, когда уполномоченные государственные органы определяют объем финансирования с помощью расчетных формул, опирающихся на показатели затрат или результатов достижения деятельности вузов;
- на основе заключения между вузами и уполномоченными государственными органами контрактов о предоставлении образовательных услуг в соответствии со стратегическими целями страны и конкретного вуза;
- на основе заключения между вузами и уполномоченными государственными органами контрактов, содержащих целевые показатели выпуска специалистов различных специальностей;

- целевое финансирование специфических исследовательских и образовательных проектов вузов.

За последние два десятилетия во многих странах наблюдается тенденция перехода от «затратной» модели финансирования к системе бюджетирования, ориентированного на результаты. Таким образом, при планировании бюджетных расходов большинство стран используют два основных метода: нормативный и программно-целевой.

Методы планирования бюджетных расходов на образование в Кыргызстане

Международные стандарты и практика выделяют восемь ключевых документов, которые правительства должны опубликовать на разных стадиях бюджетного цикла:

- предварительное бюджетное заявление;
- бюджетное предложение правительства (проект бюджета);
- гражданский бюджет;
- Закон о Республиканском бюджете;
- промежуточные отчеты об исполнении бюджета, издаваемые в течение года;
- полугодовой обзор исполнения бюджета;
- годовой отчет об исполнении бюджета;
- отчет аудиторов об исполнении бюджета.

Правительство Кыргызской Республики использует среднесрочный (3-х летний) подход в разработке бюджета.

Парламент Кыргызской Республики Жогорку Кенеш рассматривает и утверждает бюджет на следующий год и составляет прогноз на последующие два года, что позволяет повысить качество планируемых бюджетных процессов.

Составление и утверждение расходов бюджетных средств осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», по единой бюджетной классификации, утверждаемой Министерством финансов Кыргызской Республики.

В настоящее время планирование расходов бюджета в сфере образования проходит на основе двух подходов:

- - сметного планирования;
- - программного бюджетирования.

В бюджетном праве смета - это утвержденный в установленном порядке финансовый план, определяющий объем и целевое направление бюджетных ассигнований. Сметное планирование позволяет определить слабые стороны финансирования учреждения и принять правильное решение в процессе планирования бюджета на очередной финансовый год. Процесс планирования включает в

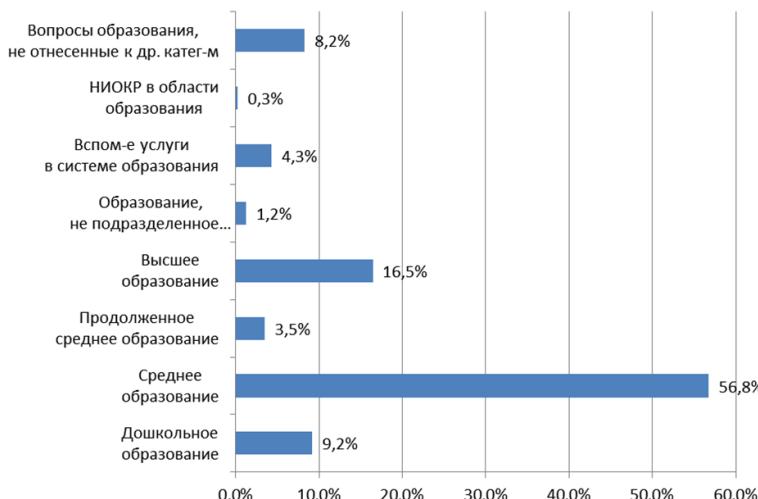
себя составление проекта сметы доходов и расходов бюджетной организации, утверждение ее распорядителем, исполнение сметы в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств. Планирование осуществляется по статьям бюджетной классификации путем индексации фактических расходов предшествующего финансового года. Как правило, индексация производится на величину индекса инфляции.

Согласно Порядку формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций Кыргызской Республики расходы, связанные с обеспечением учебного процесса финансируются из средств республиканского бюджета, тогда как местный бюджет покрывает расходы, направляемые на содержание инфраструктуры общеобразовательных организаций.

В утвержденном Законе КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» расходы на по разделу «Образование» предусмотрены в сумме 21,6 млрд сомов, из которых 17,1 млрд сомов составляют расходы за счет бюджетных средств, 3,2 млрд сомов - специальные средства и 1,3 млрд сомов - за счет ПГИ. Помимо данной суммы, в 2016 году сектору образования было выделено дополнительно 6,6 млрд сомов на повышение заработной платы учителям, что в итоге увеличило объем государственного финансирования сектора образования до 28,2 млрд сомов.

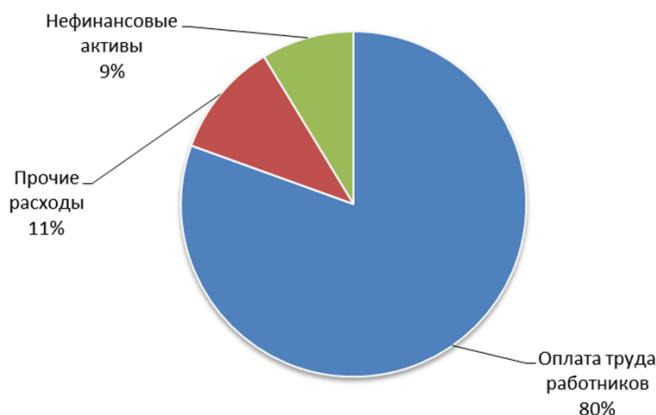
Согласно функциональной классификации, более половины объема государственного финансирования приходится на среднее образование (56,8%), тогда как финансирование научной и исследовательской деятельности составляет всего 0,3%.

Рисунок 6. Структура утвержденных расходов республиканского бюджета (РБ) сектора образования на 2016 год по функциональной классификации



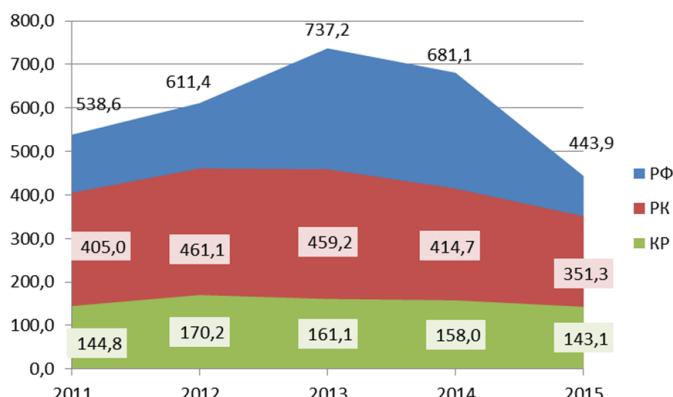
Что касается экономической классификации, то наиболее значимая доля финансирования приходится на заработную плату и взносы в Социальный Фонд (80%), тогда как такие статьи, как оплата коммунальных расходов, приобретение товаров и услуг, обеспечение питания, оплата услуг связи и пр. составляют лишь 11% от общих государственных расходов.

Рисунок 7. Структура утвержденных расходов РБ на 2016 год по экономической классификации



Однако, несмотря на то, что большая часть средств, получаемых сектором образования, направляется на оплату труда, уровень средней заработной платы в секторе образования остается одним из самых низких в республике и составляет около 70% от средней заработной платы по стране.

Рисунок 8. Сравнительный уровень средней заработной платы в секторе образования в Кыргызстане, Казахстане и Российской Федерации (в долл. США)



При этом, сравнение уровня оплаты труда в секторе образования Кыргызской Республики с аналогичными показателями в Республике Казахстан или Российской Федерации показывает значительный разрыв в 2,5 - 3 раза в 2015 году, несмотря на то, что экономики данных стран были больше подвержены различным внешним кризисам, имевшим место в 2015 году.

Некоторое улучшение ситуации стоит ожидать в 2016 году за счет выделения средств на повышение заработной оплаты учителям, однако данное повышение лишь сократит разрыв с вышеуказанными странами и вопрос оттока кадров из сектора образования полностью не решит. Кроме того, данное повышение будет направлено на учителей, тогда как вопрос повышения оплаты труда работников, занятых в системе управления сектора образования, не рассматривается. В связи с тем, что возможности государственного бюджета ограничены в возможности обеспечения роста заработной платы работникам образования, занятым в государственном управлении, то возможным решением данного вопроса стало бы заключение Ресурсного соглашения между Министерством образования и науки и Министерством финансов. Согласно вышеупомянутого Ресурсного соглашения, руководство МОН получило бы возможность самостоятельно принимать решения по распределению и управлению финансовыми и человеческими ресурсами.

В целом, порядок планирования, основанный на использовании сметы расходов, позволяет получать необходимые для обеспечения дальнейшей деятельности учреждения средства. В то же время, предполагаемые расходы никак не связываются напрямую с достижением определенных показателей в деятельности сектора. Анализ и контроль был возможен только в части сопоставления плановых и фактических показателей. В результате вопрос использования программного бюджетирования становится все более актуальным.

В настоящее время в Кыргызстане продолжается процесс перехода на систему организации бюджетного процесса и государственного управления, направленного на повышение эффективности расходов бюджета, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Планирование расходов должно основываться на обосновании конечных результатов в рамках бюджетных программ с позиций экономической эффективности и социальной значимости. Таким образом, внедрение программного бюджета создает условия для повышения качества финансового управления и эффективности деятельности по предоставлению государственных услуг.

Программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств. Основная цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности бюджетных расходов.

Согласно бюджетного циркуляра, разработанного Министерством финансов КР (может есть реквизиты этого циркуляра ?), существует определенная последовательность формулирования бюджета на программной основе.

- 1. Определение стратегической цели и задач.** Прежде всего, должна быть сформулирована стратегическая цель сектора, к которому относится министерство/ведомство. Затем необходимо сформулировать задачи, они должны быть направлены на достижение стратегической цели сектора. Их количество не должно быть большим, они должны отражать только самые основные приоритеты деятельности сектора. Задачи сектора являются основой для определения бюджетных программ.
- 2. Определение бюджетных программ.** Бюджетная программа представляет собой группировку мер, осуществляемых сектором и объединяющая средства для выполнения одной из основных его задач. В программной структуре бюджета министерства должна обязательно присутствовать стандартная программа - «Планирование, управление и администрирование», которая охватывает функции центрального управления, администрации и вспомогательные службы министерства, затраты по которым сложно распределить по основным бюджетным программам. Реализация данной программы оказывает координирующее и организационное воздействие на реализацию других программ. Стоимость данной программы не должна превышать 10% от общих бюджетных расходов сектора. Для каждой из программ необходимо определить цель и ожидаемые результаты.
- 3. Определение бюджетных мер.** Бюджетная мера является составной частью бюджетной программы, и представляет собой виды деятельности (мероприятия, проекты, постоянно выполняемые функции, регулярные закупки и т.п.), которые напрямую способствуют реализации бюджетной программы.
- 4. Определение стоимости бюджетных мер и программ.** Расчет расходов по бюджетным программам начинается с определения стоимости бюджетных мер в рамках каждой из программ.

Следующим важным этапом составления программного бюджета является определение индикаторов результативности. Они используются как в качестве ориентиров по достижению целей сектора, так и в качестве критериев оценки его деятельности. Индикаторы результативности должны быть определены для каждой бюджетной программы и для каждой бюджетной меры в отдельности. Для каждого индикатора должна быть представлена динамика его целевых значений на прогнозируемый период, а также базовые (исходные) значения.

Необходимо также соблюдать преемственность бюджетных проектировок для обеспечения взаимосвязи между стратегическим бюджетным планированием (СПБ) и планированием годовых бюджетов в программном формате. То есть, при сдвиге горизонта планирования на один год рекомендуется изменять бюд-

жетные показатели в пределах 3%. При превышении этого показателя необходимо предоставлять краткую информацию с обоснованием причин.

Среднесрочная стратегия бюджетных расходов сектора образования включает 8 программ бюджетных расходов. Основная стратегическая цель сектора - предоставление образовательных услуг, соответствующих современному уровню социального, политического и экономического развития страны, равного доступа к качественному образованию, обеспечение конкурентоспособности человеческого капитала республики в региональных и международных процессах. Программный бюджет сектора образования составляется в соответствии со Стратегией развития образования КР на 2012 - 2020 гг.

Рисунок 9. Программный бюджет сектора образования 2017-2019гг



Каждая бюджетная программа состоит из набора бюджетных мер, эффективность реализации которых отслеживается через нефинансовые индикаторы результативности (от 1 до 4 индикаторов на каждую бюджетную меру).

Фактически составление и реализация программного бюджета носят формальный характер, результаты мониторинга индикаторов результативности не оказывают влияния на объемы финансирования. Распорядители бюджетных средств в рамках программного бюджета не имеют достаточной автономии на распределение и перераспределение средств по программам. Как следствие, министерства и ведомства, в том числе и Министерство образования и науки, не имеют достаточной мотивации для дальнейшего внедрения и развития программного бюджетирования в секторе.

Методы планирования бюджетных расходов на образование в России

Нормативный метод

Нормативный метод используется при планировании расходов на бюджетные мероприятия. Нормативы устанавливаются законом или подзаконными актами и являются основой для составления смет бюджетных учреждений.

Нормативы могут быть в виде денежного выражения натуральных показателей, удовлетворяющих социальные потребности. Например, норматив на питание в день одного ребенка в учреждении дошкольного образования.

Другим видом нормативов являются нормы индивидуальных выплат. В качестве примера могут служить тарифные ставки оплаты труда работников бюджетной сферы.

Третьей группой нормативов являются нормы расходов и потребления соответствующих услуг в виде физических показателей: лимиты потребления энергии, воды и других ресурсов.

На основании натуральных показателей и финансовых нормативов составляются бюджетные сметы расходов. Как показывает практика, сметы могут быть индивидуальными – для отдельных учреждений, общими – для групп однородных учреждений. Сводные сметы составляются по распорядителям кредитов. Сметы по централизованным мероприятиям составляются по однородным расходам для группы учреждений.

Для преодоления разнородности применяемых нормативов, Бюджетный кодекс РФ²⁹ устанавливает минимальные государственные социальные стандарты и финансовые нормы в целом по Российской Федерации и по отдельным субъектам.

На уровне субъектов РФ органы государственной власти могут устанавливать, в соответствии с федеральными нормативами, региональные нормы и нормативы, которые используются как для расчетов расходов региональных бюджетов, так и для определения контрольных показателей бюджетов муниципальных образований, в целях определения объемов финансовой помощи муниципальным бюджетам.

29 Бюджетный кодекс РФ. Последняя действующая редакция с Комментариями. <http://budkod.ru/>

Таблица 8. Расходы федерального бюджета на высшее профессиональное образование в России

Год	Расходы федерального бюджета, млн.руб.	В расчете на 1 студента, руб.
2005	116951,0	19539,7
2006	159940,0	26078,2
2007	221501,0	35677,6
2008	280021,6	45057,2
2009	328623,7	53560,2
2010	316228,9	54068,2
2011-2013	Приказом от 27.06.2011 №2070 Минобразования введено подушевое финансирование ВПО	от 60200 до 120000

Динамика роста расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование очевидна: за 6 лет они увеличились в 2,7 раза, и предусматривается дальнейшая реализация мероприятий по развитию высшего образования в РФ. Но с каждым годом все больше увеличивается спрос на платное образование. На платные места поступают те студенты, которые не прошли конкурс на бюджетные места, либо стремящиеся попасть на престижные специальности и понимающие, что для бесплатного поступления нужны либо особые знания, либо слишком большие деньги.

С 2013 года большинство вузов России перешли на нормативно - подушное финансирование. По каждой специальности или направлению подготовки Министерство образования и науки определило стоимость затрат на одного студента в сумме от 60 000 до 120 000 рублей, в зависимости от выбранной специальности и от вида оборудования, которое требуется для обучения. При умножении норматива на число студентов получаем сумму, которая будет выделена вузу. В случае, если вузу нужны дополнительные средства на развитие, их можно выделить не через нормативы или сметы, а через программы развития.

Существенные отличия российской модели финансирования образования от общемировых тенденций наблюдаются при анализе источников финансирования. В целом, наблюдается неявно выраженная связь между уровнем экономического развития страны и долей частных расходов на образование – чем выше уровень подушевого ВВП страны, тем ниже в ней доля частных источников в финансировании образования. Иными словами, государство в развитых странах тратит на образование больше, чем в менее экономически развитых, не только абсолютно, но и относительно.

Сложившаяся практика показала, что в условиях сочетания государственного и рыночного подходов стало очевидно, что недостаточность бюджетных средств вызывает объективную необходимость повышения эффективности использования государственными вузами выделяемых общественных финансовых ресурсов, с одной стороны, и более активного привлечения ими средств из внебюджетных источников – с другой.

Программно-целевой метод

Программно-целевой метод бюджетного планирования заключается в системном планировании выделения бюджетных средств на реализацию утвержденных законом целевых программ.

Целевая программа – комплексный документ, целью которого является решение приоритетной на данный период задачи. В зависимости от сложности задач, финансовых и организационно-технических возможностей программы принимаются на срок от 2 до 5 - 8 лет, чаще на 5-летний срок.

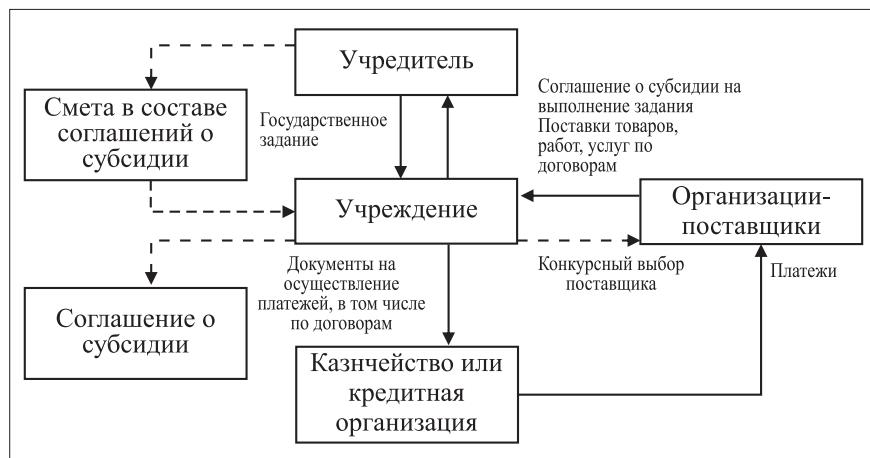
В основу расчета потребности в бюджетном финансировании положено определение необходимых затрат по каждой статье экономической классификации методом прямого счета, путем прямого определения расходов, которые необходимы в соответствии с установленными нормами, нормативами и иными решениями, определяющими масштабы деятельности и соответствующие им размеры расходов в условиях конкретного образовательного учреждения или подсистемы образования. Рассматривая представленный подход в целом, вне зависимости от уровня образования и учитываемых особенностей образовательных учреждений, можно выявить следующие основные черты.

Расчет потребности в бюджетных средствах является трудоемкой и сложной работой. Основными исходными данными для расчета потребности в финансировании образовательного учреждения являются следующие:

- контингент студентов, учащихся, воспитанников;
- система оплаты труда работников образования;
- нормативы социального и материального обеспечения студентов, учащихся, воспитанников, работников образовательных учреждений;
- материальная база образовательных учреждений: занимаемые площади, приборы и оборудование, используемые в образовательном процессе и др.

Определение участников процесса финансирования образования и их основных функций позволяет представить обобщенную схему финансирования образования (рис.1), которую можно в некотором смысле считать и схемой управления по функции «бюджетное финансирование».

Рисунок 10. Схема бюджетного финансирования профессионального образования в России



На схеме отражена технология процесса бюджетного финансирования образования:

- разработка проекта бюджета;
- внесение проекта бюджета на утверждение;
- принятие и утверждение бюджета;
- доведение утвержденного бюджета до участников процесса финансирования;
- исполнение бюджета.

Важной особенностью государственного бесплатного высшего образования является то, что оно предоставляется российскому гражданину только один раз, при условии его конкурсного зачисления на бюджетное место в государственном вузе. Поэтому второе высшее образование, а также дополнительное образование в России являются платными. Значительные государственные ресурсы направляются в систему высшего образования через специальные целевые программы и проекты, которые прямо или косвенно нацелены на развитие высшего, в том числе второго высшего и дополнительного профессионального образования.

Программный бюджет – это отражение финансового обеспечения программ, это не распределение по ведомствам, а распределение именно по программам. Если до этого программы существовали отдельно от бюджета, осуществлялось управление портфелем ведомства, то сейчас осуществляется управление программами. Все приложения к бюджету по расходам носят программный характер.

30 Развитие системы финансирования высшего образования в Российской Федерации. <http://privetstudent.com/kursovyye/ekonomika-kursovyye/1601-kursovaya-razvitiie-sistemy-finansirovaniya-vysshego-obrazovaniya-v-rossiyskoy-federacii.html>

В идеале структура программного бюджета должна быть максимально простой и соответствовать предоставлению информации, необходимой для анализа и принятия эффективных бюджетных решений. Это связано с тем, что главной задачей программного бюджетирования является обеспечение прочной связи между стратегическими планами государства и государственным бюджетом.

Таким образом, программно-целевой метод – это способ решения крупных социально-экономических проблем посредством разработки и реализации органами государственной власти и управления взаимосвязанных программных мер, направленных на решение задач в различных сферах жизнедеятельности общества. Специфическими чертами программно-целевого планирования являются: четкие формулировки и систематизация целей («дерево целей и задач»); обусловленность реализуемых мероприятий поставленными целями (система «целереализующих» действий); изначальное установление средств и ресурсов осуществления программных мероприятий; системный подход к управлению программой и контроль за реализацией мер со стороны органов управления.

Одним из примеров государственных программ по образованию является российская программа «Глобальное образование». Программа направлена на сохранение и приумножение научных, педагогических, медицинских и инженерных кадров, управленческих кадров в социальной сфере, а также на поддержку граждан Российской Федерации, самостоятельно поступивших в ведущие иностранные образовательные организации, и их последующее трудоустройство.

Государственным заказчиком Программы является Министерство образования и науки Российской Федерации. Программа «Глобальное образование» пока рассчитана на три года (с 2014 по 2016 гг.), в течение которых за счет государства планируется обучить не менее полутора тысяч российских граждан. Следует отметить, что общий объем инвестиций из федерального бюджета за три года составит более четырех миллиардов рублей. Что касается максимальной суммы, которая может быть выделена на обучение одного кандидата, то она составляет полтора миллиона рублей. Программа данного уровня анонсирована в России впервые и адресована магистрантам, аспирантам и молодым ученым.

Следует отметить еще одно важное обстоятельство – переход к программному бюджету отражает современную тенденцию, которая заключается в том, что методы и инструменты управления государственными и частными финансами начинают все больше сближаться.

Внедрение новых механизмов расчета государственного задания в части оказания государственных образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования будет значительным шагом вперед к повышению прозрачности в распределении бюджетных ресурсов между вузами³¹, что по-

³¹ Римская О.Н., В. С. Кранбихлер и др. Приоритеты и риски исполнения государственного задания по подготовке специалистов для современной экономики. Вестник науки Сибири. Электронное научное издание. Экономика и менеджмент. 2013. № 1 (7) стр. 195-201 <http://sj.sjs.tpu.ru/journal/search/authors/>

зволит обеспечить увязку государственных заданий с бюджетными ассигнованиями на их выполнение, а также заданий с целями и задачами соответствующих государственных программ, приоритетами государственной политики. При этом применение новых механизмов будет осуществляться в жестких рамках бюджетных ограничений.

Подводя итоги, необходимо отметить, что процесс перехода на эффективное программное бюджетирование в Российской Федерации, возможно, займет даже большее время, чем потребовалось многим европейским странам. Особую сложность вызовет не столько изменение технологической составляющей, сколько изменение подхода лиц, вовлеченных в бюджетный процесс, с формального использования программ для обоснования эффективности своей деятельности и получения повышенного финансирования на их использование для структурной перестройки экономики регионов, выявление конкурентоспособных преимуществ территории и их развитие, а также оптимизацию существующих затрат.

Методы планирования бюджетных расходов на образование во Франции

Основой для внедрения программного метода во Франции стал конституционный закон о финансах, принятый в 2001 г. (LOLF 2001), который стал мощным рычагом продвижения бюджетных реформ. В соответствии с данным законом с 2006 г. все расходы во Франции планируются и исполняются на основе бюджетных программ, которые отражают основные направления государственной политики.

Приблизительно с этого времени можно говорить о начале проведения крупномасштабной бюджетной реформы. Ее целью был переход к модели государственного менеджмента, что означало придание существенно большей прозрачности всему бюджетному процессу и требовало ответственности и эффективной деятельности всех лиц, участвующих в нем. Все это свидетельствовало об изменении бюджетной культуры в целом: началась трансформация логики бюджетного процесса от расходования бюджетных средств к достижению конкретных результатов.

Была разработана новая — трехуровневая структура бюджета, которая стала более «жестко привязана» к целям государственной политики. Начиная с 2008 г. действует «закон программирования» общественных финансов, рассчитанный на три года. Этот закон включает директивное и индикативное планирование для использования на разных этапах подготовки программного бюджета.

Основные бюджетные инновации касаются структуры французского бюджета, в рамках которого, начиная с 2006 г., формируются миссии, или глобальные задачи соответствующего бюджета, которые подразделяются на программы и направления.

Все бюджетные решения в области образования и обучения принимаются Министерством образования Франции, в чьей юрисдикции находятся вопросы

комплектования преподавательского состава, разработки образовательных программ и инспекции образовательных учреждений, и регионами, играющими важную роль в финансировании учебных заведений. От имени Министерства образования руководство тридцатью учебными округами осуществляется главными чиновниками образования, которые являются частью региональных префектур и отвечают за финансирование лицеев. Строительство и содержание лицеев и других помещений, техническое оснащение, учебные материалы и текущие расходы (кроме оплаты персонала) софинансируются центральным и региональным правительством. Для этого государство ежегодно предоставляет каждому региону децентрализованный грант на покрытие текущих расходов лицеев и региональный грант на оборудование. Около 60 % расходов на строительство и 95 % текущих и эксплуатационных расходов берет на себя центральное правительство. Заработка платы преподавателей также финансируются государством, но количество учителей для каждого лицея определяется региональными органами управления образованием и зависит от уровня набора и местных условий. Регионы имеют право выделять дополнительные средства из собственных ресурсов, включая налоговые сборы. Ежегодно каждому лицею утверждают количество ставок преподавательского состава (одна ставка предполагает 18 часов преподавания в неделю) и количество дополнительных часов (в среднем 10 % от ставок).

Преимущества французской модели программно-целевого бюджетирования в том, что министерства вовлечены в бюджетный процесс на протяжении всего бюджетного цикла. Они, получив одобрение на закрепленные за ними показатели результативности, адаптируют их для своих структурных подразделений. Глобальные задачи для министерств внутренне трансформируются в конкретные технические показатели. Для этих целей миссии Правительства перерабатываются в «технические миссии министерств».

В заключение можно отметить, что принципы программно-целевого планирования используются во многих развитых странах мира, несмотря на то, что имеются существенные различия в механизмах их применения, степени использования показателей достигнутых результатов при финансировании вузов.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

2.1. Принципы финансирования системы образования в странах Европы и в Российской Федерации

В последние десятилетия в большинстве развитых зарубежных стран проведены разнообразные реформы образования, затронувшие систему управления и финансирования образования. Наиболее выраженной оказалась тенденция к децентрализации, передаче многих управленческих полномочий и функций от центра на более низкие уровни и расширению участия общества в процессе управления. Несмотря на управленческие реформы, основная ответственность за предоставление образования и его финансирование по-прежнему ложится на государственные власти различного уровня.

В рамках международных сопоставлений, размеры финансирования образования в целом и его отдельных уровней (ступеней) характеризуются четырьмя основными показателями:

- отношение расходов на образование к ВВП;
- отношение расходов на одного учащегося к величине ВВП на душу населения;
- расходы на одного учащегося по паритету покупательной способности национальной валюты;
- удельный вес государственных расходов на образование в совокупных государственных расходах (по уровням образования).

Каждый из этих показателей имеет свои достоинства и недостатки и характеризует разные аспекты финансирования системы образования.

Более полное представление о финансировании системы образования дает дополнение основных показателей структурными: распределением расходов по уровням образования, по источникам финансирования и уровням бюджетной системы.

Франция

Франция входит в группу промышленно развитых стран, которые тратят значительную часть своего валового национального продукта на развитие образования. Все годы, которые граждане Франции проводят за получением знаний, можно разделить на несколько ступеней образования:

- дошкольное образование;
- среднее образование – это процесс получения образования в колледже или лицее;

- высшее образование – где студент по окончании получит диплом бакалавра, подтверждающий специализацию.

Распределение ресурсов на образование во Франции значительно отличается от других стран. В частности, большие средства направляются на развитие достаточно дорогостоящего среднего образования, в то время как затраты на начальное образование находятся на уровне средних показателей по ОЭСР. Доля средств, выделяемых на высшее образование во Франции, ниже средних показателей по ОЭСР и значительно ниже, чем в самых развитых странах мира. Необходимо отметить, что низкое финансирование системы высшего образования представляет существенный риск для развития инновационного потенциала страны.

Во Франции доля расходов на образование составляет 9,7 (глава 1) всех государственных расходов, а средний показатель среди стран ОЭСР находится на уровне 12,9%. Францию по этому показателю обогнали не только США, Австралия и Великобритания, но и скандинавские страны. Однако главная особенность французской системы заключается в том, что при распределении средств акцент сделан на финансировании среднего образования.

Во Франции стоимость обучения одного учащегося начальных классов составляет 60% от стоимости обучения ученика средней школы первой ступени, в то время как в США этот показатель равен 73%, а средний показатель по ОЭСР 76%. Что касается соотношения стоимости обучения в средней и высшей школах во Франции, то затраты на одного учащегося здесь очень близки: расходы на одного студента в 1,09 раза выше соответствующих расходов на одного учащегося средней ступени³². В США данный показатель выше – 2,14 раза; в Швеции – 2,08; Великобритании – 1,81; Японии – 1,76 раза. Средний показатель по ОЭСР – 1,52.

За последние 20 лет во Франции стоимость обучения одного школьника возросла на 70%, а затраты одного студента только на 30%. Особенностью французской системы финансирования высшего образования является неравенство в финансировании университетов и Больших школ (*Grandes ecoles*). Стоимость обучения студента базового курса университета составляет только половину от стоимости обучения на подготовительных курсах Большых школ, а подготовка специалиста в Большой школе обходится в 10 раз дороже, чем обучения студентов юридического или филологического факультетов первого цикла университета. Что касается высшего образования, то главной особенностью его финансирования является то, что оно остается до сих пор почти полностью государственным. Что касается негосударственного финансирования, то оно практически не существует в финансировании высшего образования.

Во Франции финансирование расходов на образование зависит от их типа (капиталовложения, текущие расходы, персонал и т.д.) и от уровня образования. Ответственность за строительство зданий и оборудование учебных заведений

лежит на общинах (в части дошкольных заведений и начальных школ), на департаментах (младшие средние школы - колледжи), на регионах (старшие средние школы - лицеи) и, наконец, на государстве (университеты). Текущие расходы также распределяются пропорционально примерно по той же схеме, но основную их долю вносит государственный бюджет.

Соотношение вклада различных участников финансирования выглядит следующим образом: Министерство национального образования и другие министерства – 64,6 %; регионы, департаменты, коммуны – 20,4 %; органы социального обеспечения (главным образом в виде пособий на обучение детей) – 2,3 %; промышленные и другие предприятия (за счет специального налога) – 5,8 %; семьи школьников и студентов (плата за обучение, учебные материалы и т.п.) – 6,9 %.³³ Указанное соотношение постепенно изменяется в сторону сокращения доли министерств и увеличения участия региональных и местных властей.

Чехия

Система образования в Чешской Республике представлена следующими ступенями:

- дошкольные заведения для воспитания;
- начальное образование в школах;
- среднее обучение в школах и гимназиях;
- высшее и постдипломное образование.

Чехия присоединилась к Международным нормам классификации образования (ISCED) и оценивает все уровни образования в соответствии с этими нормами.

Дошкольные заведения в Чехии предоставляют услуги по воспитанию детей на бесплатной и платной основе. Школы и гимназии в Чехии делятся на частные и государственные.

Система среднего профессионального образования в Чехии схожа с российской, но с небольшими различиями. В России колледжами называют средние специальные учебные заведения, осуществляющие подготовку по базовым и углубленным программам среднего профессионального образования. В Чехии колледжи, по сути – это высшие учебные заведения, и их статус на ступеньку выше.

Как и в большинстве стран Европы, в Чехии техникумов и училищ намного больше, чем вузов. Получение среднего профессионального образования финансируется государством, кроме того, есть возможность получения образования в частных колледжах.

33 Ситтерманн Ж.-Р. Особенности финансирования образования во Франции. Экономика образования. № 2, 2008. Стр.117-118

Высшие учебные заведения в Чехии бывают государственными и коммерческими. В стране работает около 30 государственных и 40 частных вузов. Все они предлагают аккредитованные программы на уровнях бакалавриата, магистратуры и докторантуры. Сегодня высшее образование в Чехии – прогрессивно развивающаяся система вузов, научных и административных центров. После процесса начальной интеграции в образовательную систему Европейского союза чешские вузы продолжают обогащать свой опыт, находя новые пути мирового сотрудничества. Результат образовательной политики очевиден: дипломы чешских университетов признают во всех странах мира, студенты получают государственную поддержку, образование сопровождается предоставлением льгот и скидок и возможностью получения различных грантов.

Размер финансирования Министерства образования, молодежи и спорта на 2014 год было запланировано правительством Чехии в размере 11,34% от ВВП, и эта строка чешского бюджета является приоритетной в распределении расходов³⁴.

В государственных вузах обучение на чешском языке бесплатное. В будущем государство планирует ввести небольшую плату за обучение, в пределах 300 евро в год. В частных вузах обучение платное, однако, стоимость его относительно невысока: в пределах 1000 - 2500 евро за год обучения, с возможностью оплаты по семестрам. Обучение на английском языке в чешском вузе платное. Размер платы за год обучения составляет от 3000 до 10000 долларов.

Государственные учебные заведения готовят как бакалавров, так и магистров (инженеров). В связи с вступлением Чехии в Европейский Союз, вузы активно совершенствуют состав и содержание преподаваемых предметов с учетом общевероятских требований, что значительно повышает качество предлагаемого ими образования. В этом проявляется их отличие от многих государственных вузов стран СНГ, лишь постепенно совершенствующих свою образовательную политику. Учеба в государственных вузах бесплатная, согласно действующего с 1999 года закона о высшем образовании. Однако, за дополнительные услуги по обучению со студентов берется плата, фактическая величина которой составляет, в среднем, около 100 долларов в год на одного человека.

Коммерческие вузы - это учебные заведения, обучающие студентов только до уровня бакалавра. Обучение в них платное. Эти вузы проходят в министерстве образования Чехии обязательную аттестацию на качество обучения, иначе они не имеют права работать. Основным недостатком (кроме платы за обучение) является качество предоставляемого студентам образования.

До изменения Закона о высшем образовании для граждан Чехии высшее образование было бесплатным, а для иностранцев – платным. После принятия нового закона, согласно требованиям европейского законодательства, был

34 Обзор состояния экономики Чехии. http://www.ved.gov.ru/files/images/country/Czech_Republic/2014/National%20statistics%20of%20the%20Czech%20Republic%20on%20the%20main%20macroeconomic%20indicators%202013.pdf

установлен принцип равных условий в оплате за обучение для всех студентов, независимо от их гражданства.

Эстония

Система высшего образования Эстонии базируется на законах: «Закон об образовании» (принят в 1992 г.) с изменениями и дополнениями, «Закон об университетах» (1995 г.), «Закон об университете г. Тарту» (1995), «Закон о прикладных высших учебных заведениях» (1998), «Закон о частной школе» (1998).

Закон Эстонской Республики «О народном образовании» является основным документом, главной задачей которого является правовое обеспечение формирования, функционирования и развития системы народного образования. В зависимости от задач, образование в Эстонской Республике делится на общее, профессиональное и образование по интересам. Согласно международному стандарту, принятому ЮНЕСКО, народное образование имеет следующие уровни:

- дошкольное образование;
- основное образование (первый уровень образования);
- среднее образование (второй уровень образования);
- высшее образование (третий уровень образования).

Согласно закону Эстонской Республики об образовании от 23 марта 1992 года, учреждения народного образования и государственные университеты финансируются за счет государственных, муниципальных и собственных средств.

За последнее десятилетие расходы Министерства образования и науки увеличились в несколько раз, но пропорциональный состав по статьям расходов значительно не изменился - большая часть расходов потрачена на муниципальные школы и университеты.

Система образования в Эстонии включает в себя заведения с полным государственным финансированием, предоставляющие образование на других языках.

Дошкольное образование доступно для каждого ребёнка. В случае поступления ребенка в платный детский сад, местные власти должны оплачивать от 50% до 100% стоимости его содержания, исходя из заработка родителей. Родители не должны платить более 20% от минимального размера заработной платы, устанавливаемой Правительством Республики Эстония.

Система образования Эстонии не делится на начальное и среднее образование, как, например, в России и некоторых европейских странах, но при этом состоит как из государственных муниципальных учебных заведений, так и из частных школ, обучение в которых все равно строится на единых правилах.

Среднее образование базируется на основном образовании и разделяется на общее среднее образование и профессиональное среднее образование. Полу-

чение общего среднего образования дает право продолжать учебу с целью получения высшего образования. Среднее образование – это 12 лет учебы.

Существует два типа высших учебных заведений: университеты и прикладные высшие учебные заведения. Отличие между ними состоит в том, что, согласно закону, в университетах обучение ведется на всех 3 уровнях высшего образования (бакалавры, магистры и доктора) по различным направлениям, в прикладных высших учебных заведениях только одна ступень образования.

Система высшего образования в Эстонии представлена 6 публичными или общественно-правовыми университетами и 6 частными университетами, а также 8 государственными и 12 частными прикладными вузами. Существует система колледжей при университетах, где проводится обучение только на 1 ступени высшего образования.

В Эстонии платное обучение ведется не только в частных вузах, но и в публичных университетах и прикладных вузах. В Эстонии, как и в странах Евросоюза в целом, существует несколько схем получения стипендии иностранными студентами на обучение, особенно на степень магистра и доктора.

Эстония входит в Европейский NARIC/ENIC, и дипломы страны признаются всеми странами Европейского союза³⁵.

Почти все учебные программы на иностранных языках (в особенности на английском) платные. Существует и работает система получения грантов и дотаций. Для иностранных студентов разработана система стипендий. Стоимость обучения составляет от €2300 до €5000 в год.

Россия

Россия в настоящее время является страной с одной из наиболее развитых в мире систем образования и по участию населения в образовании, и по уровню образования населения. В то же время, в соответствии со сложившимися в мире тенденциями, страну с такой системой образования должны отличать высокий уровень жизни и низкая социально-экономическая дифференциация населения. Однако эти утверждения нельзя отнести к России в полной мере.

В Российской Федерации согласно федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» установлены следующие уровни образования:

- дошкольное образование;
- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование;
- среднее профессиональное образование;

³⁵ Система образования в Эстонии. <http://restinworld.ru/stories/estonia/14107/1.html>.
Дата обращения 14.12.2016.

- высшее образование – бакалавриат, специалитет, магистратура;
- высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Образование в России ведется в соответствии с Болонской конвенцией. Страна присоединилась к Болонской конвенции об унификации системы высшего образования в Европе в ноябре 2003 года.

Уровень бюджетного финансирования образования в России относительно низок. Величина бюджетных расходов на образование в России и по отношению к ВВП и по отношению к госрасходам в целом отстает от средних показателей стран ОЭСР. Расходы на образование составляют в Российской Федерации 3,5% ВВП и 12% от общей суммы бюджетных расходов. В среднем, по странам ОЭСР эти показатели составляют, соответственно, 5.6% и 12.9%.

Суммарные расходы на образование из государственных и негосударственных источников в России значительно возросли с 2000 по 2011 год – с 2.9% до 4.6%. Однако, они по-прежнему ниже, чем в среднем по странам (6,1%), и превышают показатели только трех стран из всех стран ОЭСР и стран-партнеров, по которым имеются данные.

Российская модель финансирования образования по уровням образования значительно отличается от общемировых тенденций: при схожей доле затрат на дошкольное образование, Россия тратит на четверть меньше на среднее образование и в полтора раза больше на третичное образование. Это в значительной степени объясняется двумя факторами – более короткой, чем в большинстве развитых странах и странах со средним уровнем развития, продолжительностью среднего образования и рекордно высокими охватами третичным образованием.

В перспективе Министерством образования и науки РФ планируется обеспечить возможность перехода к нормативам подушевого финансирования дополнительного образования, начиная со 2016 года³⁶. Программы дополнительного образования детей очень индивидуализированы, что составляет большую трудность для расчета нормативов. Поэтому переход в этой системе на подушевое финансирование проходит позже остальных уровней образования.

Имеются фактические подтверждения, что Россия вкладывает в образование средства, недостаточные для интенсификации развития образования и превращения образования в важнейший фактор модернизации экономики, что негативно сказывается и на конкурентоспособности российского образования. В условиях стремительной интернационализации образования Россия постепенно утрачивает свои позиции на мировом рынке образовательных услуг.

³⁶ Ливанов: Допобразование переведут на подушевое финансирование. <http://ria.ru/society/20151028/1309506663.html>. Дата обращения 17.01.2016.

2.2. Лучшие мировые практики финансирования образования

Выбор принципиальных подходов и определение методик финансирования социальной сферы меняются в зависимости от экономической ситуации в стране. Как показывает международная практика, среди многообразия систем финансирования и образования в частности, ни одну систему нельзя считать оптимальной.

Практика организации систем общего образования в различных странах показывает, что вне зависимости от того, кто предоставляет образовательные услуги в сфере общего образования — частные фирмы или государственные учреждения, финансирование общего образования государством осуществляется в определенных усредненных размерах, в определенной доле от ВВП.

В развитых странах, где население имеет доходы для того, чтобы самостоятельно удовлетворять спрос на общее образование, а значит, и оплачивать общее образование, участие государства в финансировании общего образования определяется сформировавшимся спросом на образование как на компонент развития человеческого потенциала, также существенную поддержку в этом процессе оказывают общественные институты, неся, соответственно, и бремя затрат.

В странах с недостаточным уровнем развития государство вынуждено финансировать общее образование по другим причинам. Во-первых, население, у которого уровень дохода таков, что не обеспечивает в полной мере удовлетворение самых насущных потребностей, не может оплачивать общее образование. Во-вторых, при неспособности населения оплачивать общее образование, перед государством встает перспектива деградации как социальной, так и экономической, из-за потери компонентов человеческого капитала³⁷.

Третий тип стран, беднейших, не может самостоятельно финансировать развитие системы общего образования. В таком случае данным странам помочь оказывает мировое сообщество, посредством международных организаций. При этом больший размер финансирования от доноров получают те страны, которые сильнее других пострадали от экономических и финансовых ограничений, связанных с бременем внешней задолженности. Вторым непременным условием финансовой помощи является наличие политической воли и принятые на высшем политическом уровне формальные обязательства по развитию общего образования в странах реципиента. Непосредственно в странах получателях финансовой помощи предложение общего образования осуществляется государственными учреждениями, хотя поддерживаются усилиями и неправительственных организаций.

В разных странах Европейского союза образовательные системы могут различаться, однако, практически везде среднее образование в государственных

37 Финансирование высшего образования: зарубежный опыт и отечественная практика.
<http://www.ido.rudn.ru/rap/Publication.aspx?pubId=4304&rlid=9>

школах бесплатное, но закрыто для иностранцев - нерезидентов, элитные гимназии и частные школы – пансионаты – платные. Высшее образование включает бакалаврское и магистерское образование.

Образование является приоритетным стратегическим направлением государственной политики Кыргызской Республики. Образование в республике основывается на принципах, провозглашенных в международных договорах и пактах, во всеобщей Декларации прав человека на принципах демократии и гуманистических ценностях народа, мировой культуры.

Государство, в лице Правительства Кыргызской Республики, обеспечивает право граждан на образование, в том числе, путем создания необходимых социально-экономических и правовых условий для получения образования:

- бесплатного обязательного основного общего;
- общедоступного бесплатного среднего общего;
- бесплатного начального профессионального;

на конкурсной основе, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных образовательных организациях в пределах государственного заказа и образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Бесплатность образования для обучающихся реализуется через бюджетное финансирование содержания государственных образовательных организаций, оплату бюджетными средствами покупки образовательных услуг образовательных организаций, либо предоставлением государственных образовательных грантов³⁸.

Таким образом, государство гарантирует обеспечение и обязывает своих граждан в получении следующего образования:

- обязательность и бесплатность получения каждым гражданином начального и основного общего образования, а также бесплатность получения среднего общего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях;
- возможность получения бесплатного начального, среднего и высшего профессионального образования в государственных учебных заведениях в пределах требований государственных образовательных стандартов.

Опыт финансирования дошкольного образования

В подходах исследуемых стран (Кыргызская Республика, Франция, Чехия, Эстония и Россия) существуют различия в финансировании системы дошкольного образования. Различия обусловлены возрастом поступления детей в до-

38 Закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года N 92 «Об образовании» (с изменениями и дополнениями).

школьные учреждения, обеспечением их содержания (питание, развивающие занятия), а также продолжительностью времени пребывания в детском саду (дневная смена, ночная смена). Как правило, существует родительская плата за содержание и воспитание ребенка в дошкольном учреждении, которая нормируется на национальном и муниципальном уровнях конкретной страны.

В бюджете Кыргызстана заложено финансирование государственных внешкольных образовательных организаций, культурно-эстетического, естественно-научного, эколого-натуралистического, технического, спортивного и других направлений.

Следовательно, одно из отличий системы финансирования образования в Кыргызской Республике заключается в государственном обеспечении такого уровня образования как «Внешкольное образование»³⁹, по своей сути являющимся необязательным и дополнительным образованием. В законе «Об образовании» также регламентирован уровень образования «Дополнительное образование детей»⁴⁰, финансирование которого осуществляется параллельно из государственного бюджета и за счет внебюджетных средств.

Опыт финансирования общего образования

В анализируемых нами странах (Кыргызская Республика, Франция, Чехия, Эстония и Россия) финансирование системы общего образования осуществляется за счет государства. Таким образом, правительства этих стран обеспечивают тотальную грамотность населения и одновременно предоставляет возможность расширения общего образования за счет платных дополнительных образовательных услуг по желанию родителей ученика.

В Кыргызстане обобщенного уровня образования «Общее образование» не существует, и согласно Закону «Об образовании» эта ступень образования представлена уровнем среднего общего образования⁴¹ и подразделяется:

- начальное общее школьное образование (1-4 классы);
- основное общее школьное образование (5-9 классы);
- среднее общее школьное образование (10-11 классы).

Все вышеперечисленные уровни школьного образования гарантированно обеспечиваются бюджетной поддержкой государства для всех граждан страны.

39 Закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года N 92 «Об образовании». Ст.18.

40 Закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года N 92 «Об образовании». Ст.17.

41 Законом Кыргызской Республики от 29.12.2012 г. №206.

Опыт финансирования среднего профессионального образования

Наиболее востребованным и мобильным во многих странах мира, особенно в Европе, является среднее профессиональное образование.

Структура и принципы финансирования среднего профессионального образования имеют существенные различия в странах мира по продолжительности среднего профессионального образования, программам и направленности, принципам финансирования, востребованности для экономики и популярности среди населения.

В системе профтехобразования Кыргызстана функционирует 110 учебных заведений: 103 профессиональных лицея, 6 профессиональных училищ при исправительных учреждениях Государственной службы исполнения наказаний и один индустриально-педагогический техникум. Подготовка специалистов проводится по 120 профессиям. Всего в системе ПТО обучается более 30 тысяч человек, около 70% из которых получают образование на бюджетной основе⁴².

Сложившаяся ситуация в системе среднего профессионального образования в республике диктует необходимость проведения реформ с учетом опыта Казахстана, Узбекистана, России и зарубежных стран, передав этот уровень образования в ведение Министерства образования и науки. В странах СНГ и на западе профессиональное образование рассматривают как звено одной цепочки, по принципу непрерывности. Во многих европейских колледжах, политехнических и Fachhochschule вводится квалификация бакалавра, иногда с собственным национальным названием. Укрепляется связь среднего профессионального образования с университетским, в частности, через открытие возможностей для продолжения образования по программам «Магистр», в том числе в самих колледжах или в университетах⁴³. Целью программы является преодоление тупиковости «техникумовского» образования и максимальное исключение случаев переучивания и доучивания с потерей предшествующих лет обучения. Излишне говорить об экономии бюджетных средств, времени самого учащегося и получением в итоге работодателем подготовленного специалиста.

В России с принятием федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273 закреплен новый подход к экономической деятельности и финансовому обеспечению в сфере образования – подушевому финансированию.

Подушевое бюджетное финансирование направлено на обеспечение гарантии каждому учащемуся на получение образовательной услуги стандартного качества и объема. Доля внебюджетных средств в общем объеме финансирования системы профтехобразования менее 5%, а охват населения программами до-

42 Абыдраева А. Нужны ли реформы в системе профессионального технического образования? http://www.knews.kg/16plus/32120_nujnyi_li_reformyi_v_sisteme_professionalnogo_tehnicheskogo_obrazovaniya/Дата обращения 05.01.2016

43 Зарубежный опыт реформ в образовании. Аналитический обзор. http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/educ/2001/02/opyt_reform.pdf. Дата обращения 17.12.2015

полнительного профессионального образования и профобучения составляет 30%.

Во Франции с вступлением в силу закона «О децентрализации образования» были предприняты реальные шаги к развитию региональной инициативы в сфере профессионального обучения. Основное место в управлении системой профессионального обучения Франции отведено местным региональным комитетам по профессиональному обучению, социальной мобильности и занятости. Участие государственных структур в сфере непрерывного профессионального обучения после введения в действие данного закона ограничено правом установления наиболее общих стандартов и процедур, регулирующих его функционирование и развитие.

План экономического развития Франции реализовал 12 приоритетных программ в сфере профессиональной подготовки, направленных на глубокое обновление всей системы образования. В соответствии с этой программой планировалось усиление координации структурных реформ систем образования, включающих специфические программы развития профессиональной подготовки и квалификаций. В рамках плана, правительство страны предложило закон-программу по профессионально-техническому образованию, предусматривающий, в частности, введение двухгодичной ступени профессионального обучения и получения диплома профессионального бакалавра после двухлетнего обучения в лицее.

Кодекс образования Франции и правительство страны гарантирует бесплатность получения школьного образования, которое является для всех граждан обязательным. Последующие уровни образования осуществляются как на государственной, так и платной основе.

Опыт финансирования высшего профессионального образования

В зарубежных странах практикуются различные формы частного высшего образования. Одновременно с этим наблюдаются колоссальные различия между балансом частного и государственного высшего образования.

В Западной Европе продолжают преобладать государственные высшие учебные заведения – в них учатся 95% студентов. Несмотря на то, что наиболее известными американскими университетами являются частные, более 80% студентов учатся в государственных. В странах Азии (исключая Китай) 80% студентов обучаются в частных высших учебных заведениях⁴⁴. Для сравнения: в России, где общее количество вузов составляет 1046 (в том числе 437 негосударственных высших учебных заведений), количество студентов в государственных вузах по сравнению с негосударственными⁴⁵ вузами превышено более чем в 5 раз.

45 Чекмарев О.П. Экономические аспекты и качество кадровой политики в АПК. <http://motivtrud.ru/PCost/research/Gosreg/obrasov2013.pdf>

В Кыргызской Республике подготовку специалистов с высшим образованием осуществляют государственные и негосударственные вузы, причем число негосударственных вузов составляет половину от количества государственных. В высших учебных заведениях Кыргызской Республики обучаются более 231 тыс. студентов, из них в частных вузах — 17,5 тыс.⁴⁶

В государственных вузах наряду с госзаказом проводится обучение на платной основе. По данным на 2004 год, по этой форме обучалось свыше 193 тыс. человек, что составляет 87% от общего контингента студентов.

Согласно Указу Президента Кыргызской Республики «О дальнейших мерах по обеспечению качества образования и совершенствованию управления образовательными процессами в Кыргызской Республике», с 2002 года введена новая система финансирования государственных вузов в виде предоставления по результатам общереспубликанского тестирования государственных образовательных грантов на обучение студентов за счет средств республиканского бюджета.

В перспективе планируется продолжение политики сокращения государственного финансирования вузов. Альтернативными источниками финансирования системы высшего образования являются инвестиции спонсорских международных и частных организаций.

Государственная политика нацелена на интернационализацию высшего образования в качестве одного из важных направлений с целью интеграции вузов Кыргызстана в мировое образовательное пространство. Процесс реформирования системы образования идет на основе принципов создания единого образовательного пространства в рамках СНГ и перспективы выхода в мировое образовательное пространство.

В ходе анализа принципов финансирования образования по уровням бюджетной системы страны можно сделать вывод, что принципиальных различий между странами нет, а существующие определяются, главным образом, устройством национальной бюджетной системы.

Как показывает анализ практики подавляющего большинства стран мира, государственное участие в финансировании образования сводится к:

- бюджетному финансированию дошкольного образования и начальной предшкольной подготовки детей к школе. Возможность получения дополнительного, развивающего творческие способности детей образования может быть предоставлена на государственной и платной основе. Могут функционировать платные детские сады под жестким контролем государства;

46 Система высшего профессионального образования. <http://www.open.kg/about-kyrgyzstan/socio-economic-resources/education/259-sistema-vysshego-professionalnogo-obrazovaniya.html>

- бюджетному финансированию среднего общего образования, с возможностью получения дополнительных бесплатных и платных услуг по желанию ученика и его родителей. Существование платных школ и гимназий желательно, однако государственные школы должны обеспечивать потребность населения в образовании этого уровня;
- бюджетному финансированию среднего профессионального образования, как наиболее востребованному в реальных экономических условиях с возможностью работы на рынке частных колледжей;
- бюджетному и внебюджетному финансированию вузов, с усилением роли внебюджетного финансирования, а также функционирования достаточно-го для удовлетворения потребностей населения количества частных вузов.

3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Ключевые выводы:

1. Существующая система бюджетного финансирования сферы образования, в которой выделение бюджетных средств осуществляется строго в соответствии со статьями экономической классификации расходов бюджета, не дает ясного представления об эффективности использования средств. Это обусловлено тем, что распределение бюджетных средств по экономическим статьям бюджетной классификации практически не связано с результатами деятельности, а контроль за использованием ресурсов сводится к отслеживанию целевого использования, опять же, в соответствии со статьями бюджетной классификации. В результате, такой контроль приводит к ограничениям в маневрировании средствами, возможно, снижая при этом эффективность.
2. Программный бюджет мог бы обеспечить большую связь бюджетного финансирования с результатами деятельности, однако этот инструмент является практически не работающим. Несмотря на то, что программные бюджеты министерств и ведомств ежегодно одобряются в рамках принятия бюджета на последующие три года, исполняются и контролируются бюджеты в соответствии с бюджетной классификацией, а не по исполнению программ.
3. Программный бюджет слабо связан со стратегией развития образования. Отчасти это обусловлено тем, что объемы выделяемых бюджетом средств не предполагают каких-то серьезных ресурсов на развитие и поэтому эти направления, которые могут присутствовать в стратегии, не включаются в программный бюджет. Но основной причиной является отсутствие подробной методологии по трансформации оценки стоимости стратегии в программный бюджет.
4. Несмотря на то, что объем бюджетного финансирования образования один из самых больших в стране, распределение имеющихся средств сфокусировано на выполнении обязательств государства по социально-значимым выплатам, таким, как заработка плата. В условиях ограниченности бюджетного финансирования на первый план выходит вопрос управления финансами, так как имеющиеся механизмы финансирования не отлажены в полной мере и потому только обостряют проблему недостатка средств.
5. Бюджетная поддержка сектора образования в рамках SWAp по сути является замещением государственных ресурсов средствами донорских организаций. При этом отсутствует прозрачный механизм по координации этих средств. В результате нет уверенности, что средства в рамках SWAp инвестируются именно в развитие системы образования.
6. В недостаточной мере координируются и другие средства международных организаций, которые также работают в сфере образования в Кыргызстане.

не. С одной стороны, это касается деятельности различных проектов международных организаций, которые работают напрямую с организациями образования. С другой стороны, существует проблема использования результатов деятельности проектов, что опять же свидетельствует о слабой координации и невысокой эффективности использования поступающих в сектор образования средств. К примеру, в 2015 году были разработаны и утверждены стандарты по кыргызскому и русскому языкам, и в этом же году рассматривалось техническое задание для проекта АБР (начатого в 2016 году), в рамках которого также предусматривалась разработка этих же стандартов.

7. Формальные и неформальные платежи населения в секторе образования также являются непрозрачными, и оценить эффективность хотя бы формальных платежей (через различные фонды при организациях образования) практически невозможно.

В соответствии с вышеизложенными выводами предлагаются следующие рекомендации:

1. Провести анализ и оценку эффективности использования бюджетных ассигнований для выявления потенциально возможных внутренних ресурсов при более рациональном расходовании имеющихся средств.
2. Рассмотреть возможность внесения изменений в процессы формирования и контроля за исполнением бюджетов министерств и ведомств, с целью усиления роли программных бюджетов, и предоставления возможности гибкого распределения и перераспределения бюджетных средств в рамках программ. Необходимо устранить противоречия между принципами целевого использования средств по экономической классификации и программным бюджетом, особенно на этапе контроля за исполнением бюджета.
3. Необходимо разработать детальную методологию по трансформации оценки стоимости стратегий развития в программный бюджет.
4. Провести комплексное исследование методов управления, форм и принципов распределения средств в системе образования. На основании проведенного исследования внести изменения в действующие механизмы финансирования, с тем, чтобы добиться более эффективного использования средств без значительного увеличения бюджетных ассигнований. В частности, внедрение механизма заключения Ресурсного соглашения между Министерством образования КР и Министерством финансов КР позволит более гибко и эффективно использовать финансовые и человеческие ресурсы.
5. Необходимо усовершенствовать механизм координации внешней помощи в рамках SWAp, включающий:

- формирование и использование бюджетной поддержки на сектор образование со стороны донорских организаций. Средства должны направляться на реализацию задач и мер политики в рамках Стратегии развития образования, а не замещать государственное финансирование текущего состояния сети образования;
- вовлечение других международных организаций осуществляющих параллельное финансирование в секторе образования, но не предоставляющих средства в рамках бюджетной поддержки.

Такой механизм позволит избежать дублирования и противоречий в процессе реализации мер и задач по развитию сектора образования.

6. Провести масштабное исследование объемов формальных и неформальных наличных платежей населения в разрезе уровней образования. По результатам исследования целесообразно разработать механизм финансовой защиты уязвимых категорий населения.
7. С целью обеспечения релевантности международных статистических данных по финансированию сферы образования Кыргызской Республики с другими странами мира, рекомендуется законодательно рассмотреть вопрос о приведении уровней образования в республике к международной стандартной классификации образования МСКО 2011, разработанной институтом статистики ЮНЕСКО и действующей в большинстве стран мира.

Объем 3,3125 уч.изд.л., Заказ № 75

Типография ООО «Алтын Принт», 720000, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44
Тел.: (+996 312) 62-13-10
e-mail: altytamga@mail.ru



ПРОЕКТ ФИНАНСИРУЕТСЯ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ



МИНИСТЕРСТВО
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КР



Konrad
Adenauer
Stiftung

