

# Анализ дополнительных источников финансирования в системе школьного образования

**ЗАКАЗЧИК: МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**



**ФОНД  
ПОДДЕРЖКИ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
ИНИЦИАТИВ**

**ИСПОЛНИТЕЛИ: КОНСОРЦИУМ КОМПАНИЙ: ОСОО ERFOLG  
CONSULT, АГЕНТСТВО EDNET, ФПОИ**

**Март 2020**

## Содержание

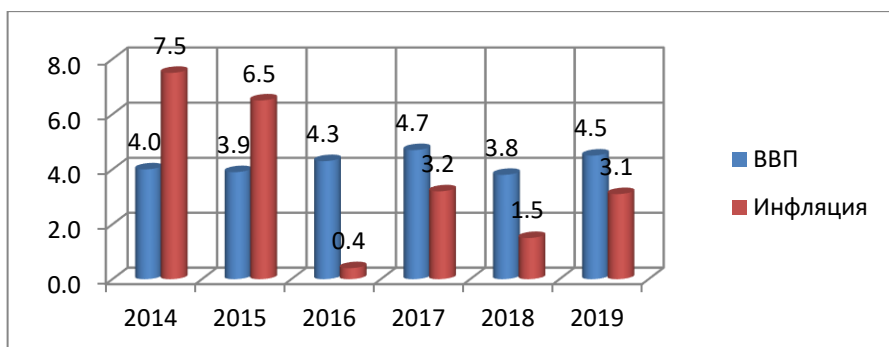
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	2
Введение.....	3
Методология.....	5
Резюме.....	8
ГЛАВА I. Оценка нормативно – правовой базы, регулирующей сферу финансирования школьного образования.....	10
1.1. Нормативно - правовая база, регулирующая сферу финансирования школьного образования из средств государственного бюджета.....	10
1.2. Нормативно-правовая база, регулирующая сферу финансирования школьного образования из частных источников. ....	14
ГЛАВА II. Оценка финансирования системы школьного образования в 2020 г.....	17
2.1. Нормативная потребность в финансовых средствах в соответствии с НБФ. ....	17
2.2. Фактическая потребность финансирования учебных расходов.....	22
2.3. Фактическая потребность финансирования расходов на текущий ремонт.....	26
2.4. Фактическая потребность финансирования расходов на цифровизацию школьного образования.....	30
2.5. Дефицит бюджетного финансирования в соответствии с потребностями.....	33
ГЛАВА 3. Частные источники пополнения школьного бюджета.....	36
3.1. Развитие платных образовательных услуг в школе.....	36
3.2. Объем финансирования через Общественные фонды поддержки образования (г. Ош и г. Бишкек). ....	37
ГЛАВА 4. Развитие и укрепление материально – технической базы ОО на условиях софинансирования из частных источников. ....	39
4.1. «Платное» и «бесплатное» школьное образование – где грань?.....	42
4.2. Оценка готовности и возможности родительской общественности к софинансированию школьных потребностей (результаты опроса).....	46
4.3. Расчет предполагаемых попечительских взносов. ....	56
Глава 5. Варианты политики покрытия дефицита бюджетного финансирования общеобразовательных организаций. ....	57
5.1. Совершенствование методики расчета норматива финансирования учебных расходов и норматива финансирования текущего ремонта.....	57
5.2. Принятие программы «Стимулирование экономного и рационального использования ресурсов на уровне образовательной организации».....	60
5.3. Придание статуса «Автономная» отдельным общеобразовательным организациям. ....	61
5.4. Сводная матрица покрытия дефицита бюджетных средств при принятии вариантов политики.....	64
Глава 6. Выводы и практические рекомендации.....	66
Список используемых документов и материалов:.....	72

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский Банк Развития
КР	Кыргызская Республика
ПҚР	Правительство Кыргызской Республики
ПП	Постановление Правительства Кыргызской Республики
МОН	Министерство образования и науки Кыргызской Республики
МФ	Министерство финансов Кыргызской Республики
ВВП	Валовой внутренний продукт
МРОТ	Минимальный размер оплаты труда
НБФ	Норматив бюджетного финансирования
СБФ	Стандарт бюджетного финансирования
Рай(гор)ОО	Районный (городской) отдел образования
МСУ	Местное самоуправление
НПБ	Нормативно-правовая база
МТБ	Материально-техническая база
ОО	Образовательная организация
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ФОТ	Фонд оплаты труда
ФЗП	Фонд заработной платы
НСК	Национальный статистический комитет

Вопрос финансового обеспечения *потребностей* общеобразовательных организаций с каждым годом становится все острее, хотя в *абсолютном значении* в связи с принимаемыми обязательствами (повышение заработной платы, принятие образовательных программ и др. ) объем финансирования из года в год увеличивается. *Нестабильность* экономической ситуации Кыргызской Республики не могла не отразиться на достаточности финансирования системы образования. Замедление темпа роста в 2018 году сменилось положительной тенденцией экономики Кыргызстана в 2019 году (*рисунок 1*); по итогам января 2020 года рост цен (6,2%) превысил рост ВВП(1,8%)<sup>1</sup>.

Рисунок 1. ВВП и инфляция в Кыргызстане (в процентах)



Социальные гарантии, в части права на получение бесплатного основного общего и среднего общего образования, превышали возможности экономики республики; ограниченные финансовые возможности способствовали привлечению в школьное образование средств физических лиц в виде неформальных платежей.

*Необходимость* привлечения частных источников в связи с недостаточным объемом бюджетного финансирования признает и родительская общественность, и школьная администрация. Привлечение родительских средств на нужды ОО явилось основной целью Общественных фондов поддержки образования, открытых при отдельных общеобразовательных организациях.

Официальная «бесплатность» образования при его фактической, но скрытой платности породила коррупцию. Неконтролируемые государством *неформальные* родительские взносы, *отсутствие* прозрачности учета и расходования родительских средств привели к социальной напряженности.

Недостаточное выделение средств на протяжении последних пятнадцати лет особенно тяжело «отразилось» на состоянии учебной и материальной базы общеобразовательных организаций.

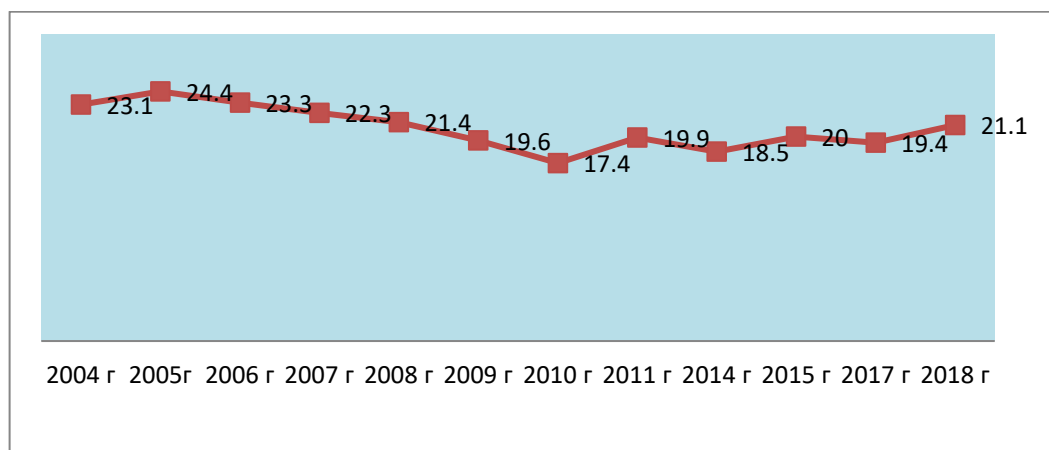
*Проблема* финансирования учебных расходов и текущего ремонта общеобразовательных организаций является *актуальной* в условиях дефицита бюджетного финансирования на основании следующих параметров:

1. Проблема *охватывает* все общеобразовательные организации Кыргызской Республики, в которых обучается 1,2 млн. учащихся.
2. Проблема *длится*, как минимум, пятнадцать лет, с 2006 года, с этого периода доля расходов на образование в общих расходах бюджета республики снижается, и, не смотря на повышение в последние годы, не достигла уровня 2005 года (*рис.2*).

Рисунок 2. Доля расходов на образование , в

<sup>1</sup> НСК (Статистический ежегодник КР 2014-18 г и Социально-экономическое положение КР январь-декабрь 2019 года и январь 2020 г).

### % к итогу бюджетных расходов



Начиная с 2011 по 2018 год расходы государственного бюджета на образование увеличиваться (с **19,9%** до **21,1%**), но так и не достигли уровня 2005 года в процентах к общим государственным расходам (**24,4%**).

3. История вопроса: в 2001 г Правительством КР было **принято** решение о введении родительских взносов для поддержки учебной и материально - технической базы образовательных организаций. Несмотря на положительный результат в 2006 году родительские взносы отменили.

4. От того, будет улучшена образовательная среда или нет, зависит удовлетворенность общества качеством образования.

Действенным алгоритмом разрешения ситуации может стать: (1) **признание** на **государственном уровне** проблему финансирования учебных расходов и текущего ремонта общеобразовательных организаций; (2) принятие политического решения по данному вопросу.

## Методология

**Цель:** проанализировать текущее состояние финансирования школьного образования и выработка рекомендаций по улучшению финансового состояния системы образования.

### Задачи:

1. Провести анализ нормативно-правовой базы в сфере финансового обеспечения школьного образования.
2. Определить достаточность объема финансирования системы школьного образования в соответствии с текущими потребностями. Определить объем недостающего финансирования.
3. Провести анализ объема финансирования школьного образования, поступающего через Общественные фонды поддержки образования г. Бишкек и г.Ош.
4. Определить грань платных и бесплатных статей расходов для поддержки системы школьного образования.
5. Рассчитать фиксированные размеры попечительских взносов, необходимых для покрытия недостающей части финансирования.
6. На основании проведенного анализа дать практические рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные документы об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы общеобразовательных организаций и подготовить проект постановления Правительства и проект положения об участии родительской общественности в укреплении материально-технической и учебной базы общеобразовательных организаций.
7. Провести опрос родителей на заданную тему в выбранных населенных пунктах

### Методы исследования:

1. Кабинетный анализ
2. Полевой этап работы: Количественный метод (face to face) – 300

#### 1. ПОДГОТОВКА К ПОЛЕВОМУ ЭТАПУ: ТРЕНИНГ И ПИЛОТ

После утверждения финальной версии инструментов был проведен тренинг для всех супервайзеров, интервьюеров полевого этапа. Были привлечены интервьюеры, которые в течение трех лет принимали участие в исследовании Заказчика.

**Во время сбора информации были осуществлены следующие этапы работы:**  
*Проведение тренинга-* тренинг для команды Чуйской области был проведен в офисе Компании Эрфольг Консалт, куда был приглашен, и супервайзер Ошской области. В дальнейшем супервайзер провел тренинг для своей команды, процесс проведения тренинга проходил под контролем полевого менеджера. Тренинг состоялся 11-марта, вся привлеченная команда из 10 интервьюеров:

- ✓ 5 для Ошской области
- ✓ 5 для Чуйской области и г Бишкек

проходила подробную инструкцию, которая охватила такие аспекты, как заполнение анкет, заполнение маршрутного листа, правильность отбора респондента, все технические аспекты и возникшие вопросы.

На тренинге были использованы следующие материалы:

- ✓ Анкета (планшет и бумажная версия)

- ✓ Маршрутные листы
- ✓ Другие сопроводительные документы Проекта.

## 2. ПОЛЕВОЙ ЭТАП

**Количественный метод - (face-to-face)** личное интервью маршрутным методом. 300 родителей учеников разных классов и разных школ. Опрос проводился маршрутным методом в следующих населенных пунктах.

Населенные пункты		Кол-во анкет
Бишкек (центр): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 микрорайон</li> <li>• Восток 5</li> <li>• Молодая гвардия/ Боконбаев</li> </ul>	<u>Город</u>	<u>25</u> 9 респондентов 8 респондентов 8 респондентов
Бишкек (жилмассив): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ак -Ордо</li> <li>• Энесай</li> </ul>		<u>25</u> 13 респондентов 12 респондентов
Ош		<u>25</u>
Ош (периферия)->Озгур ->Жапалак		<u>25</u>
Кара-Суу	<u>Райцентр</u>	<u>25</u>
Гулчо		<u>25</u>
Кара-Балта		<u>25</u>
Кант		<u>25</u>
Кеминский район с.Тар-Суу	<u>Село</u>	<u>13</u>
Московский район с.Петровка		<u>12</u>
Бссык-Атинский район с.Карагай-Булак		<u>12</u>
Сокулуский район с.Кашка-Баш		<u>13</u>
Чон-Алайский район с.Жар-Башы		<u>12</u>
Карасууйский район с.Ак-Таш		<u>12</u>
Араванский район с.Тепе-Коргон		<u>13</u>
Ноокатский район с.Кенеш		<u>13</u>
<b>Всего</b>		<b><u>300</u></b>

Домохозяйства были отобраны случайным образом по определенному маршруту в указанных населенных пунктах. Были опрошены родители/ опекуны (респонденты, которые лучше всего знают информацию об обучении ребенка) с 1 по 11 класс.

В зависимости от типа населенного пункта были выбраны стартовые точки от одного до трех.

*Средняя продолжительность опроса 5 минут.*

### КОНТРОЛЬ

Планшетный опрос предусматривал 100% аудиозапись каждой анкеты. Прослушивание аудиозаписей составило более 50% анкет из всей выборки, 20% контроль качества, который был осуществлён методом повторного телефонного звонка для проверки качества работы интервьюеров и достоверности получаемых данных. В ходе контроля были проверены следующие факты для определения качества проведенного интервью:

- Проводилось ли интервью с нужным респондентом;
- Дата и продолжительность интервью;
- Место проведения интервью (GPS координаты);
- Соответствие ответов респондента ответам, отмеченных интервьюером.

*Обработка данных:* Все анкеты были собраны в единую базу данных в формате Excel, далее данные были перенесены в специально разработанную базу в формате SPSS для дальнейшей чистки и обработки.

*Трудности во время полевых работ-* во время полевого этапа были выявлены следующие трудности, ограничивающие полевой процесс:

1. *Малое количество учеников-* в связи с тем, что многие ученики 10-11 классов продолжили свое обучение в других заведениях, в колледжах были трудности с поиском родителей таких респондентов. Особенно такие случаи встречались в периферии городов Бишкек и Ош, также, по причине того, что населенные пункты в выборке были расположены вблизи к большим городам, то и ученики 10-11 классов обучались в городских школах.
2. *Параллельные мероприятия* – такие мероприятия как: предвыборная агитационная компания и информационная кампания по переписи населения тоже послужили причиной, затруднивших полевой этап. Некоторые принимали интервьюеров за них, в частности негативно воспринимали как агитаторов предвыборных кампаний и отказывались принимать участие в опросе.
3. *Занятость респондентов-* такие трудности встречались в городских населенных пунктах, родители ссылаясь на занятость отказывались от участия, приходилось по несколько раз посещать некоторые ДХ.
4. *Эпидемия коронавируса-* конец полевого этапа пришелся в период, когда был объявлен карантин, в связи с этим некоторые респонденты отказывались от участия и разговаривать с чужими людьми.

*График проведения полевых работ:*

<b>№</b>	<b>Этапы работ</b>	<b>Период</b>
1	Разработка методологии и инструментов	
2	Подготовка к полевым работам: проведение тренинга для интервьюеров и модераторов, распечатка проектных документов	10-11 марта 2020г
3	Полевой этап	12-19 марта 2020г
4	Обработка полученных данных	19-20 марта 2020г.



Отчет состоит из теоретической, аналитической и практической частей.

**В первой главе,** аналитической части, анализируются законодательные, нормативные и правовые документы, регулирующие сферу финансирования школьного образования из средств государственного бюджета и частных источников. В конце главы представлены выводы.

**Во второй главе,** также аналитической части, дается краткий обзор экономики школьного образования, приводится динамика расходов государственного бюджета на образование с анализом ситуации; дается краткий анализ отдельных показателей эффективности расходования государственных средств на школьное образование. Рассчитана **нормативная потребность** в финансовых средствах в соответствии с Нормативом бюджетного финансирования на одного учащегося, а также **фактическая потребность** в соответствии с потребностями финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт, и цифровизацию школьного образования. На основании полученных результатов определен объем дефицита финансирования общеобразовательных организаций на 2020 год в соответствии с **потребностями**.

**В третьей главе,** теоретической и аналитической части, анализируются частные источники пополнения школьного бюджета. Это организация платных образовательных услуг в школе и привлечение средств Общественными фондами поддержки образования.

**В четвертой главе,** теоретическая и практическая часть, раскрывается понятие «платного» и «бесплатного» образования. Определена грань «платных» и «бесплатных» **статей расходов** для родительской общественности. Рассмотрена возможность развития и укрепление материально – технической базы образовательных организаций на условиях софинансирования из частных источников. Для раскрытия данного вопроса использованы результаты опроса по заданной тематике и рассчитан размер предполагаемого попечительского взноса.

**В пятой главе,** теоретическая и практическая часть, на основании полученных результатов анализа нормативной базы и финансовой обеспеченности, предлагаются **различные варианты** политики по частичному улучшению финансирования ОО: пересмотр методики расчета норматива финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт; принятие программы стимулирования экономного и рационального использования тепло энергоресурсов на уровне образовательной организации; придание статуса автономности отдельным общеобразовательным организациям. На основании полученных результатов предложены **три альтернативных варианта** решения проблемы финансирования учебной и материально-технической базы общеобразовательных организаций.

**В шестой главе,** практической части, представлены выводы по итогам проведенного анализа. А также даны практические рекомендации по внесению дополнений и изменений в действующую нормативно – правовую базу в сфере финансового обеспечения школьного образования.

Наиболее существенные результаты исследования заключаются в следующем:

1. **Определен** объем дефицита финансирования общеобразовательных организаций в соответствии с текущими потребностями на 2020 финансовый год;
2. **Предложена** новая методика расчета норматива финансирования учебных расходов и норматива финансирования текущего ремонта;
3. **Обоснована** необходимость развития и совершенствования материально – технической базы школьного образования с участием родительской общественности;
4. **Сделан** расчет возможных частных вливаний (попечительских взносов) в школьное образование;

5. **Предложены** альтернативные варианты решения проблемы финансирования материально-технической базы общеобразовательных организаций;
6. **Предложены** изменения и дополнения в действующую нормативную и правовую базу по вопросам финансирования общеобразовательных организаций;
7. **Подготовлены** проекты постановлений Правительства КР: (1) «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об образовании»; (2) «Об участии родительской общественности в софинансировании развития и укрепления материально-технической и учебной базы общеобразовательных организаций Кыргызской Республики»; (3) проект Постановления Правительства КР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в сфере образования» (о внесении дополнений в Государственный образовательный стандарт школьного общего образования; о внесении изменений в Методику определения нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики) ; (4) проект положения «Об участии родительской общественности в развитии и укреплении материально-технической и учебной базы общеобразовательных организаций»;

## ГЛАВА I. Оценка нормативно – правовой базы, регулирующей сферу финансирования школьного образования.

### 1.1. Нормативно - правовая база, регулирующая сферу финансирования школьного образования из средств государственного бюджета.

Основными источниками финансирования школьного образования являются: государственный, частный и внешнее финансирование. Внешнее финансирование – это средства международных организаций, направляемые в систему школьного образования. Частные источники финансирования – это доходы общеобразовательных организаций от организации платных образовательных услуг, предпринимательской деятельности, попечительские взносы, пожертвования и др.

Консолидированный государственный бюджет включает финансирование расходов образования из средств республиканского и местного бюджетов. Основными нормативными документами, регулирующими сферу образования, в том числе *содержательную и финансовую стороны* являются:

- Конституция КР<sup>2</sup>
- Бюджетный Кодекс<sup>3</sup>
- Закон «Об образовании»<sup>4</sup>
- Закон «О республиканском бюджете на 2019 год и прогнозе на 2020 - 2021 г»<sup>5</sup>
- Закон «О местном самоуправлении»<sup>6</sup>
- Закон о Попечительских советах от 2014
- Постановление Правительства КР «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на нормативный принцип финансирования»<sup>7</sup>

В сфере регулирования финансирования образовательных организаций ведущая роль принадлежит *Конституции Кыргызской Республики*, которая устанавливает основные правовые нормы. В первую очередь это гарантия на бесплатное *основное общее и среднее общее* образование (Раздел второй, глава вторая), а также разграничение функций законодательной (Раздел четвертый, глава вторая) и исполнительной власти в вопросах утверждения и исполнения государственного бюджета:

Ст. 13. *Государственный бюджет Кыргызской Республики* состоит из республиканского и местных бюджетов, включает доходы и расходы государства.

Ст. 74 *ЖК КР утверждает республиканский бюджет* и отчет о его исполнении.

Пятый и восьмой раздел Конституции отражает функции исполнительной власти и местного самоуправления, которому могут быть делегированы государственные полномочия по содержанию общеобразовательных организаций:

Ст. 88 *Правительство разрабатывает и представляет Жогорку Кенешу* республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Жогорку Кенешу отчет об исполнении республиканского бюджета;

Ст. 113 *Органам местного самоуправления* могут быть *делегированы* государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления...

*Бюджетный Кодекс* основывается на Конституции Кыргызской Республике. Он регламентирует бюджетные правоотношения, возникающие между участниками бюджетного процесса в ходе формирования и рассмотрения бюджетов, уточнения и исполнения, контроля.

<sup>2</sup> Конституция от 27.06.2010 года

<sup>3</sup> Бюджетный Кодекс №59 от 16.05.2016 года

<sup>4</sup> Закон «Об образовании» №92 от 30.04.2003 года

<sup>5</sup> Закон «О республиканском бюджете на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» №112 от 26.12.2018 года

<sup>6</sup> Закон о местном самоуправлении № 101 от 15.07.2011 года

<sup>7</sup> ПП № 563 от 20.09.2011 года

Бюджетная система КР включает **республиканский и местный бюджет**, предназначенных для финансового обеспечения бюджетных организаций. За счет средств республиканского бюджета осуществляются бюджетные инвестиции в виде капитальных вложений, которые направляются на создание и развитие основных фондов, в том числе приобретение машин, оборудования и другой техники для бюджетных организаций (глава 3, глава 5):

Ст.9. *Бюджетная система* Кыргызской Республики включает республиканский и местные бюджеты.

Ст. 29. *Капитальные вложения* - это бюджетные средства, направленные на создание и воспроизводство основных фондов, приобретение машин, оборудования и др. техники.

В VI разделе (глава 10) Бюджетного Кодекса отражены **межбюджетные отношения** между республиканским и местным бюджетами - расходных обязательств между Правительством и органами местного самоуправления при выполнении ими функций и полномочий, осуществляемых за счет средств соответствующего бюджета:

Ст. 50. *Расходные обязательства Правительства*. Из республиканского бюджета осуществляются расходы на мероприятия, имеющие общегосударственное значение, ответственность по которым полностью возлагается на Правительство через соответствующие государственные органы управления, включая расходы, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики...**на образование**.

Ст. 51 *Расходные обязательства органов местного самоуправления*. Из местного бюджета осуществляются расходы на следующие мероприятия: **на содержание ...учреждений образования...**

Расходные обязательства органов местного самоуправления, возникшие при осуществлении ими делегированных государственных полномочий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, исполняются за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета.

В разделе VIII (глава 15 и 16) отражены полномочия участников бюджетного процесса: Жогорку Кенеша, Правительства и органов местного самоуправления в области **регулирования бюджетных правоотношений**:

Ст. 69 *Компетенция Жогорку Кенеша* в области регулирования бюджетных правоотношений:

- 1) принимает законы: о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и прогнозируемый период, а также о внесении изменений к нему;
- 2) об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный год с учетом результатов отчета Счетной палаты об аудите исполнения республиканского бюджета...

Ст.70. *Компетенция Правительства* в области регулирования бюджетных правоотношений:

- 1) представляет на рассмотрение и принятие Жогорку Кенешем проект закона о республиканском бюджете и обеспечивает его исполнение;
- 2) представляет на рассмотрение и утверждение Жогорку Кенеша ежегодный отчет об исполнении республиканского бюджета....

Ст. 78 *Компетенция местных кенешей* в области регулирования бюджетных отношений.

- 1) принимают программы социально-экономического развития территорий и осуществляют контроль
- 2) заслушивают информацию о ходе исполнения местного бюджета и утверждают отчеты о его исполнении...

Раздел X Бюджетного Кодекса отражает **бюджетный процесс** – порядок формирования проектов республиканского и местных бюджетов на основе прогноза социально-экономического развития страны. Формирование проектов бюджета на очередной год и прогнозируемый период осуществляется с применением метода бюджетирования на программной основе. Бюджетные программы формируются в

пределах прогнозируемых ресурсов на среднесрочный период. Правительство вносит на рассмотрение в Жогорку Кенеш проект закона на очередной бюджетный год и прогнозируемый период:

Ст. 89 Проекты бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики формируются на очередной бюджетный год и два прогнозируемых периода.

Ст.96 – *Рассмотрение республиканского бюджета Жогорку Кенешем.*

ст.99 Утверждение проекта республиканского бюджета в первом чтении (втором и третьем).

Исполнение утвержденных бюджетов (глава 21) осуществляет **Правительство и исполнительный орган местного самоуправления**. В Национальном банке КР открывается **Единый казначейский счет**, на котором аккумулируются денежные средства бюджетов бюджетной системы, а также отражаются операции по кассовому исполнению бюджета. Порядок функционирования Единого казначейского счета устанавливается Правительством. Бухгалтерский учет операций с денежными средствами бюджетных организаций осуществляется на казначейских лицевых счетах, открытых внутри Единого казначейского счета. Казначейские лицевые счета для образовательных организаций подразделяются на **бюджетные и специальные счета**:

Ст. 105 *Единый казначейский счет*. Казначейские лицевые счета по источникам образования средств подразделяются на бюджетные, специальные и депозитные счета:

- 1) **бюджетные счета** - счета, на которых учитываются операции по бюджетным средствам, направляемым из бюджета на финансирование основной деятельности распорядителя бюджетных средств;
- 2) **специальные счета** - счета, на которых учитываются поступления в виде:
  - а) оказания платных государственных и муниципальных услуг;
  - б) спонсорской помощи и добровольных взносов;
  - в) **попечительских взносов**;
  - г) благотворительной или грантовой помощи;
  - д) отчислений от международных институтов для проведения совместной научно-исследовательской работы;
  - е) средств от реализации товаров собственного производства

Законом КР «О республиканском бюджете на 2020 год и прогнозе на 2021-22 г»<sup>8</sup> был утвержден республиканский бюджет на 2020 год: по доходам в сумме 163 710 434,2 и расходам в сумме 171 663 937,2 тыс. сомов.

Законом КР «О республиканском бюджете на 2019 год и прогнозе на 2020-21 г» установлен размер минимальной заработной платы: на 2020 год - **1854,0 сом.**, на 2021 год - **1970,0**<sup>9</sup> с.

Нормы, регулирующие бюджетное финансирование школьного (общего) образования, содержащиеся в Законе КР «Об Образовании» дополняют нормы Бюджетного Кодекса. В законе «Об образовании» указано, что государство проводит **приоритетную политику в вопросах финансирования образования** (Глава 1, ст. 8).

В главе V Закона «Об Образовании» отражены нормы распределения расходных полномочий в сфере школьного образования между республиканским органом и органами местного самоуправления:

Ст. 35 **К компетенции государства в области образования относятся:** ... формирование государственного бюджета на нормативной основе в части расходов на образование, определение порядка финансирования системы образования.

Ст. 36 **К компетенции органов местного самоуправления** в области образования относятся:

<sup>8</sup> Закон КР № 143 от 23.12.2019 г

<sup>9</sup> Закон КР № 112 от 26.12.2018 г

- развитие сети образовательных организаций и обеспечение прав граждан на получение образования;
- осуществление хозяйственного обслуживания и финансирования подведомственных образовательных организаций.

В главе VI Закона «Об образовании» обозначены следующие законодательные нормы:

- Источники финансирования образования (ст. 43);
- Порядок финансирования образовательных организаций (ст. 44);
- Материально-техническая база образовательных организаций (ст. 46)

Ст. 43. **Источниками финансирования образования являются:**

- республиканский и местные бюджеты - для государственных и муниципальных образовательных организаций;
- средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей;
- собственные средства образовательных организаций,
- добровольно внесенные средства физических и юридических лиц, добровольные пожертвования и целевые взносы других физических и юридических лиц, в том числе иностранных;
- другие источники, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

В ст. 43<sup>1</sup> даются разъяснения деятельности **попечительских советов** в вопросах привлечения финансовых и иных материальных средств на нужды школы:

Ст. 43<sup>1</sup> **Только попечительские советы** государственных или муниципальных образовательных организаций (далее - образовательные организации) могут на добровольной основе привлекать финансовые и иные материальные средства, формируемые из добровольных взносов и пожертвований от физических и юридических лиц, других поступлений, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Постановлением Правительства в сфере образования осуществлен переход общеобразовательных организаций на **нормативное финансирование**. Законом «Об Образовании» установлен механизм финансирования школ на основе расчетных показателей – норматива затрат на оказание государственных услуг в сфере образования, устанавливаемых органами власти. Принцип нормативного финансирования не распространяется на малокомплектные школы и иные школы, перечень которых ежегодно утверждается Постановлением Правительства.

Средства, выделенные образовательной организации из государственного бюджета, **контролируются казначейством**, а внебюджетные средства контролируются попечительским советом. Поэтому глава VI Закона «Об образовании» дополнена ст. 44-1:

Ст. 44 **Финансирование образовательных организаций** осуществляется на основе типовых нормативов на каждого обучающегося, класс-комплект и группу исходя из принципа последовательного увеличения фактических расходов на одного учащегося. Норматив финансирования предусматривается ежегодно в республиканском бюджете, утверждаемом ЖК КР...

Для малокомплектных сельских школ норматив их финансирования составляется с учетом затрат, не зависящих от количества обучающихся.

Ст. 44-1 **Общественные слушания отчета о расходовании денежных средств...**

Государственные образовательные организации ежегодно до 1 августа года, следующего за отчетным, обязаны проводить общественное слушание о расходовании внебюджетных средств, полученных из источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.

**Материально – техническая база** образовательных организаций включает строения, коммуникации, транспорт, учебное оборудование и технические средства обучения. Законом «Об Образовании» определено, что образовательная организация

**обязана** обеспечить содержание закрепленных за ней материальных ценностей на уровне, не ниже определяемого нормативами, действующими в Кыргызской Республике:

Ст. 46 **Развитие материально-технической базы** государственной образовательной организации осуществляется самой образовательной организацией в пределах, закрепленных за ней бюджетных и собственных средств.

Образовательная организация в **пределах**, имеющихся у нее средств на оплату труда может выделять средства для приобретения учебной, методической и научной литературы (Глава IV, ст.32).

В соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» органам МСУ переданы отдельные государственные полномочия (Глава 2. ст. 10). В первую очередь - **обеспечение школьного образования в соответствии с государственными образовательными стандартами**. Государство передает органам местного самоуправления из государственной собственности в муниципальную собственность имущество, необходимое для решения вопросов местного значения (Глава 3. ст.17).

В 2013 году Постановлением Правительства принято решение о передаче больших полномочий по управлению бюджетными средствами сектора на уровень министерства образования и науки. Изменилась **схема финансирования** школьного образования: полномочия по финансированию из местных бюджетов передано на уровень республиканского бюджета. Но не полностью. В соответствии с **разграничением бюджетных полномочий** учебно-воспитательный процесс финансируется из средств республиканского бюджета (за исключением школ г. Бишкек), за органами местного самоуправления сохраняется функция финансирования коммунальных услуг и расходов на содержание зданий общеобразовательных организаций<sup>10</sup>.

При этом расходные обязательства органов местного самоуправления, возникшие при осуществлении ими делегированных государственных полномочий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, исполняются за счет **целевых трансфертов** из республиканского бюджета.

## **1.2.Нормативно-правовая база, регулирующая сферу финансирования школьного образования из частных источников.**

Вторая группа источников финансирования во многом **зависит** от предпринимательства общеобразовательных организаций. Это доходы от платных образовательных услуг, от разрешенной предпринимательской деятельности, а также спонсорская помощь и привлеченные родительские взносы.

**Порядок и условия предоставления** дополнительных образовательных услуг на платной основе определяются Правительством Кыргызской Республики. Средства, поступившие от оказания дополнительных образовательных услуг, расходуются по согласованию с **попечительским советом** образовательной организации.

В соответствии с действующим законодательством созданы все условия для организации внебюджетной деятельности общеобразовательной организацией:

Бюджетный Кодекс КР , Глава 21, Ст. 105 **Единый казначейский счет**. Казначейские лицевые счета по источникам образования средств подразделяются на бюджетные, специальные и депозитные счета:

- 2) **специальные счета** - счета, на которых учитываются поступления в виде:
  - а) оказания платных государственных и муниципальных услуг;
  - б) спонсорской помощи и добровольных взносов;
  - в) **попечительских взносов**;
  - г) благотворительной или грантовой помощи...;

<sup>10</sup> ПП № 302 от 30.05.2013 года

Постановление Правительства № 626 от 29.09.2017 года	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Положение о средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на специальных счетах в системе единого казначейского счета.</li> <li>2. Положение о средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на депозитных счетах в системе единого казначейского счета.</li> <li>3. В Положении отражены следующие ключевые моменты:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Порядок формирования, использования и контроля средств на специальных счетах государственных учреждений в системе единого казначейского счета.</li> <li>• Неиспользованные в текущем финансовом году специальные средства переносятся как остаток на начало очередного бюджетного года.</li> <li>• Средства специального счета не могут направляться на расходные обязательства по содержанию штатной численности, за исключением случаев, предусмотренных законодательством КР.</li> <li>• В случае выявления фактов нарушения при формировании и использовании средств специального счета, руководитель и главный бухгалтер несут персональную ответственность.</li> </ul> </li> </ol>
Постановление Правительства КР, № 563 от 20.09.2011 года.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Средства от оказания услуг направляются на развитие и совершенствования образовательного процесса, укрепления учебной базы и стимулирования деятельности педагогов</li> <li>2. Стоимость дополнительных образовательных услуг определяется Прейскурантом цен.</li> <li>3. Направления и виды дополнительных образовательных услуг (образовательные сверх учебного плана, иностранный язык, информатика и др.)</li> <li>4. условия оказания услуг – договорные между потребителем услуг и исполнителем.</li> </ol>
Закон «Об образовании», глава 2, ст. 17 Постановление Правительства № 85 от 10.02.2012 года.	Средства, поступившие от оказания дополнительных образовательных услуг расходуются организацией самостоятельно по согласованию с попечительским советом. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Утвержден Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями;</li> <li>2. определен порядок формирования и утверждения стоимости государственных платных услуг, а именно обязательное согласование стоимости услуг с уполномоченным государственным антимонопольным органом.</li> </ol>
Приказ МОН КР от 02.10 2019 года № 1155/1	Утвержден прейскурант цен на дополнительные образовательные услуги на 2019-2020 учебный год.

В городах Бишкек и Ош функционируют **Общественные фонды поддержки образования**. Общественные фонды или Общественные объединения созданы для содействия образовательной деятельности конкретной школы. В соответствии со **ст. 162** Гражданского Кодекса финансовые средства фонда формируются на основе **добровольных** негосударственных имущественных **взносов**, в данном случае родителями в форме целевых взносов. Внесение денежных средств производится на расчетный счет Общественного фонда.

Правовой базой деятельности НКО явилась целая серия законодательных актов: «Конституция», «Гражданский Кодекс»<sup>11</sup>, «Закон о некоммерческих организациях»<sup>12</sup>, «Закон о благотворительной деятельности»<sup>13</sup>, Устав НКО:

<sup>11</sup> Гражданский Кодекс от 08.05 1996 года, №15

<sup>12</sup> Закон КР № 111 от 15.10.99 года.

<sup>13</sup> Закон КР № 119 от 06.11.99 года



<p>Закон «О некоммерческих организациях» №111 от 15.10.99 г, <b>ст. 2</b> <b>ст. 5</b></p>	<p>Фонд - не имеющая членства организация, учрежденная физическими и (или) юридическими лицами на основе <b>добровольных имущественных взносов</b> и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели.</p> <p>Государство <b>гарантирует</b> некоммерческим организациям условия для выполнения ими уставных задач. Государственные органы и должностные лица обеспечивают соблюдение прав и законных интересов некоммерческих организаций в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской Республики и оказывают поддержку их деятельности.</p> <p>Вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность некоммерческих организаций равно как и вмешательство некоммерческих организаций в деятельность государственных органов и должностных лиц <b>не допускается</b>, кроме случаев, когда это предусмотрено законом.</p>
<p>Закон о меценатстве и благотворительной деятельности, <b>ст. 6</b></p>	<p>Благотворительные организации могут создаваться в форме общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах.</p>
<p>Закон о меценатстве и благотворительной деятельности, 119 от 06.11.99 года, <b>ст. 8.</b></p>	<p>Источниками формирования имущества благотворительной организации могут являться:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• взносы учредителей благотворительной организации;</li> <li>• <b>членские взносы</b> (для благотворительных организаций, основанных на членстве);</li> <li>• благотворительные пожертвования, в том числе носящие целевой характер (благотворительные гранты), предоставляемые гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме....</li> </ul>
<p>Гражданский кодекс, от 08.05 1996 гола, №15, <b>ст. 162</b></p>	<p>Общественным фондом (далее - фонд) признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе <b>добровольных</b> негосударственных имущественных <b>взносов</b>, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно-полезные цели.</p>
<p>Гражданский кодекс, <b>ст. 163</b></p>	<p>Ликвидация фонда определяется в порядке, предусмотренном в статье 98 настоящего Кодекса и в случаях, предусмотренных законом.</p>

Правовое положение Общественных фондов регулируется Законом «О некоммерческих организациях» (ст. 161 ГК). Финансовые средства общественных объединений формируются также, как и фондов, на основе добровольных имущественных взносов. **С законодательной точки зрения общественные фонды ведут свою деятельность в рамках закона**, денежные средства фондов перечисляются в коммерческий банк.

## Выводы

Проведена большая работа по формированию нормативно-правовой базы, регулирующей сферу финансирования общеобразовательных организаций, особенно в последние годы.

Но еще продолжает оставаться актуальным дальнейшее совершенствование НПБ, есть необходимость внести дополнения и изменения с учетом новых реалий : **расширить**

*источники финансирования* общеобразовательных организаций; рассмотреть вопрос развития и укрепления материально-технической базы с привлечением *частных источников* финансирования; *внести изменения в методику* расчета норматива финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт; *дополнить* «Государственный образовательный стандарт школьного общего образования Кыргызской Республики» разделом «Требования к условиям реализации основной образовательной программы», т.к. данный нормативный акт является основой для определения Норматива бюджетного финансирования общеобразовательных организаций в расчете на одного учащегося.

«Не работает» в полной мере *ст.32* Закона «Об Образовании» в части того, что «образовательная организация, *в пределах* имеющихся у нее средств на оплату труда, может выделять средства для приобретения учебной, методической и научной литературы», т.к. это положение *не согласуется с реальной жизнью*.

## ГЛАВА II. Оценка финансирования системы школьного образования в 2020 г из средств республиканского бюджета.

### 2.1. Нормативная потребность в финансовых средствах в соответствии с НБФ.

Систему школьного образования в республике представляют общеобразовательные организации общего типа (школы) и школы с углубленным изучением отдельных предметов: школа - лицей, школа-гимназия, школа-комплекс. На начало 2018/2019 года в республике насчитывалось **2139** государственных дневных общеобразовательных организаций, и 126 частных с охватом **1237,6 тыс. детей** в государственных и 30,5 тыс. детей в частных школах. Следует отметить рост числа частных школ в **1.8 раза** за последние четыре года<sup>14</sup>.

Финансовое обеспечение системы образования тесно связано с экономикой республики, более того, образование *определяется* уровнем и состоянием экономики. Сравнительно невысокий уровень расходов на образование соответствует уровню экономического развития республики. Несмотря на бюджетные ограничения, Образование в Кыргызстане является одной из *приоритетных статей расходов* государственного бюджета.

**Таблица.1. Текущие расходы на Образование<sup>15</sup> ( млрд.сом.)**

Наименование	2014	2015	2016	2017	2018
Бюджетные средства, в т.ч.	22,4	25,5	30,4	32,3	33,4
Республиканский бюджет	17,9	20,3	24,9	26,4	27,4
Местный бюджет	4,5	5,2	5,5	5,9	6,0
В % к ВВП	5,6	5,9	6,4	6,1	6,0
Доля расходов на образование в госбюджете, %	18,5	18,9	20,0	19,4	21,1

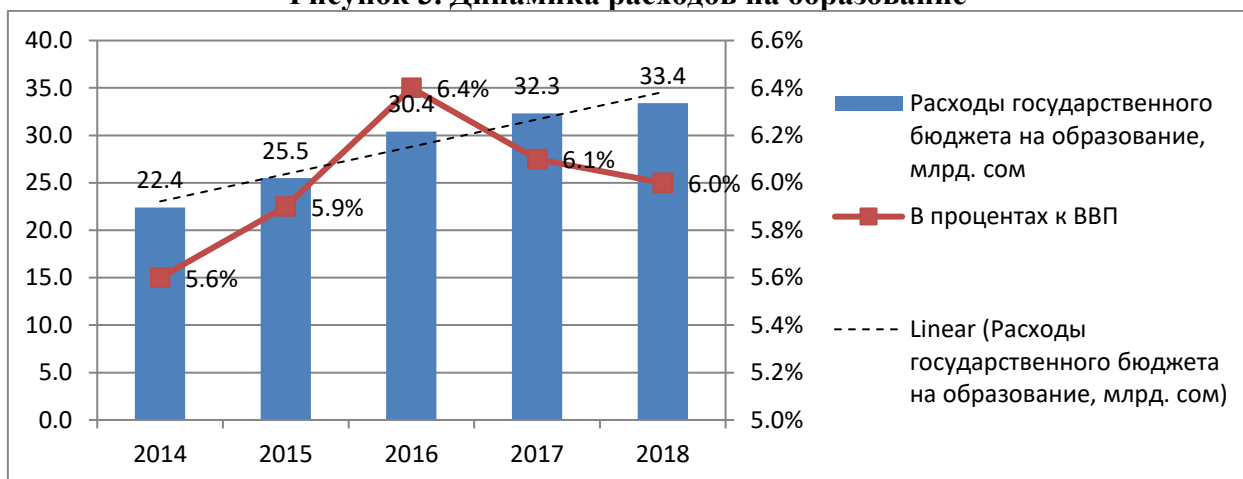
Источник: НСК

За период с 2014 по 2018 год государственные расходы на образование выросли с **22,4 млрд. сом.** до **33,4 млрд. сомов**, что дает номинальный рост в 1,5 раза (*табл.1*).

<sup>14</sup> Статистический ежегодник КР, Бишкек, 2018 год.

<sup>15</sup> Источник: Статистический ежегодник Кыргызской Республики, Бишкек 2018 год, стр.348

**Рисунок 3. Динамика расходов на образование**



Источник: Национальный статистический комитет

Расходы на образование по отношению к общим расходам государственного бюджета выросли с **18,5%** в 2014 году до **21,1%** в 2018 году. В 2018 году финансирование ОО составило **6,0 %** ВВП относительно **5,6%** в 2014 году (*рис 3*).

Приведенные относительные показатели не позволяют ответить на вопрос о **достаточности** выделения средств на образование. Общие финансовые параметры финансирования школьного образования могут быть представлены через показатели **общих затрат** на образование из средств государственного бюджета и **удельной стоимости обучения** одного учащегося в год.

**Таблица 2. Основные экономические показатели системы среднего образования**

Показатели	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г	2018 г
<b>Расходы государственного бюджета</b> на среднее общее образование, <sup>16</sup> млн. сом	15102,6	16997,2	20233,2	20983,4	21 700 <sup>17</sup> ,0
Численность учащихся, охваченных средним общим образованием, <sup>18</sup> тыс. чел	1010,1	1024,2	1071,8	1077,8	1099,3
<b>Удельная стоимость обучения</b> 1 учащегося за счет средств государственного бюджета, всего, сом	14 952	16 596	18 878	19 468	19 740

Источник: НСК и данные МОН

За последние пять лет сохраняется общая тенденция повышения удельных затрат в расчете на 1 учащегося. Удельная стоимость обучения 1 учащегося за счет средств государственного бюджета увеличилась на **32,0 %** в 2018 году по сравнению с 2014 годом, и составила в 2018 году **19 740 сом** в год (*табл.2*).

Соотношение финансовых потоков, направляемых на финансирование школьного образования из республиканского и местных бюджетов, составляет порядка **80,0 %** и **20%**. Средства из республиканского бюджета поступают в Министерство образования и науки Кыргызской Республики, которое, в свою очередь, распределяет их по шести

<sup>16</sup> Образование и наука в Кыргызской Республике, Бишкек 2018 год

<sup>17</sup> 65% госбюджета Образования:- 33,4 \* 0,65= 21,7 млрд.сом

<sup>18</sup> Образование и наука КР, Бишкек, 2018 г и данные МОН за 2017 и 2018 год

Программам: (1) планирование, управления и администрирование; (2) дошкольное, школьное и внешкольное образование и подготовка детей к школе; (3) начальное, среднее профессиональное образование; (4) высшее профессиональное образование; (5) образование для взрослых; (6) наука.

При планировании расходов на школьное образование используют нормативную систему, в основе которой положена методика расчета Стандарта бюджетного финансирования на одного ученика. Стандарт бюджетного финансирования отражает минимальный уровень потребности общеобразовательных организаций в финансовых средствах. Стандарт бюджетного финансирования на 1 ученика включает:

- **Норматив бюджетного (текущего) финансирования:** норматив на оплату труда, учебные расходы, повышение квалификации учителей, питание учащихся, текущий ремонт школ.
- **Норматив инвестиционного финансирования:** норматив на приобретение учебников.

Правительством утверждены **Типовые нормативы бюджетного финансирования** общеобразовательных организаций в расчете на одного обучающегося (без коммунальных расходов) по типам общеобразовательных организаций. Нормативы бюджетного финансирования общеобразовательных организаций на одного учащегося даны в таблице (табл.3) (выдержка)<sup>19</sup>.

**Табл. 3 Нормативы бюджетного финансирования на 1 учащегося (без коммунальных расходов)**

	Типы общеобразовательных организаций (классов)	Общеобразовательные организации, расположенные в городской местности			Общеобразовательные организации, расположенные в сельской местности		
		1 ступень	2 ступень	3 ступень	1 ступень	2 ступень	3 ступень
1	Общеобразовательные организации, реализующие учебные программы начального общего образования	13 827			16 286		
2	Общеобразовательные организации, реализующие учебные программы начального, основного и среднего общего образования	12 852	16571	17 397	15109	19 748	20 214

В соответствии с вышеуказанным постановлением **не распространяется** принцип нормативного финансирования на 170 общеобразовательных организаций.

В силу ограниченности государственных бюджетных средств фактическое финансирование общеобразовательных организаций осуществляется исходя из **возможностей бюджетов**. Поэтому не все затраты общеобразовательных организаций финансируются из бюджета, или финансируются не в полном размере. Таким образом, существующая система финансового обеспечения ориентирована на **поддержание системы школьного образования, а не на ее развитие**.

Общеобразовательные организации города Бишкек финансируются из **местного бюджета**, согласно принятого в 2013 году<sup>20</sup> постановления правительства

<sup>19</sup> Постановление Правительства № 843 от 28.12.2017 года

<sup>20</sup> ПП №302 от 30.05.2013 года.

**Табл. 4 Финансирование общеобразовательных организаций  
из республиканского бюджета (без г. Бишкек)<sup>21</sup>** млн. сом.

Показатели	2017 год	2018 г	2019 год	2020 год
<b>Нормативная потребность в фин. ресурсах</b>	16734,6	17069,3	17410,7	21 511,3
Покрытие СБФ	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:				
Расходы на оплату труда	15570,6	15882,0	16199,6	20 304,4
Учебные расходы	173,8	177,3	180,8	179,2
Питание	563,2	574,5	585,9	586,5
Повышение квалификации	86,1	87,9	89,6	89,0
Текущий ремонт	340,9	347,7	354,7	352,2
<b>Фактические и ожидаемые расходы</b>	14641,8	14999,2	16 413,1	20 444,9
Покрытие СБФ	87,5	87,8	94,2	95,0
В том числе:				
Фонд оплаты труда	14011,7	14335,8	15661,6	19642,5
Питание	434,0	467,5	555,5	555,5
Повышение квалификации	36,7	36,7	36,7	87,7
Учебные расходы	72,9	72,9	73,0	72,9
Текущий ремонт	86,4	86,3	86,3	86,3

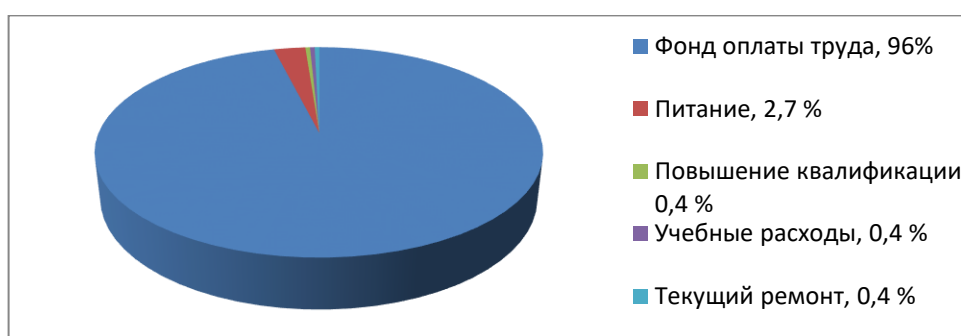
Источник: данные МОН

В течение рассматриваемого промежутка времени школьное образование испытывало большой дефицит финансирования. В соответствии с постановлением Правительства<sup>22</sup> в 2018 году финансирование должно быть не ниже **90,5%** стандарта бюджетного финансирования. Фактически за этот год школьное образование недополучило почти **2,1<sup>23</sup> млрд. сом.**

В 2019 финансовом году в связи с повышением заработной платы работникам образования объем финансирования превысил установленный Правительством процент покрытия норматива на **1,2 процентных пункта** или на **0,2 млрд. сом<sup>24</sup>**.

На 2020 финансовый год Норматив бюджетного финансирования на **95,0%** обеспечен бюджетными средствами (*табл. 4*).

**Рисунок 4. Структура расходов республиканского бюджета на школьное образование в 2020 году**



Фонд оплаты труда занимает лидирующую позицию в финансировании школьного образования, доля расходов на оплату труда составляет **96,1 %** к общим расходам. Ко второй группе расходов относят учебные расходы, текущий ремонт, питание учащихся начальных классов, повышение квалификации учителей (*рис.4*).

<sup>21</sup> Источник: данные МОН КР

<sup>22</sup> ПП № 843 от 28.12.17 г

<sup>23</sup> Расчет: 17069,3 – 14999,2 = 2070,1млн. сом.

<sup>24</sup> Расчет: 17410,7\*0,93 – 16413,1 = -221,0 млн. сом.

В первую очередь финансируются **защищенные статьи расходов** общеобразовательных организаций – статьи экономической классификации расходов, рекомендуемые для финансирования в первоочередном порядке и **не подлежащие сокращению** - расходы на оплату труда и расходы на питание учащихся 1-4 классов. Остальные статьи расходов финансируются по **остаточному принципу**. Поэтому на финансирование учебных расходов и текущего ремонта в 2020 году остается **0,8 %** школьного бюджета.

**Нормативную потребность в средствах** для общеобразовательных организаций определяют методом прямого счета: фактическое число обучающихся умножают на Норматив бюджетного финансирования на одного учащегося.

**Нормативная потребность** финансирования общеобразовательных организаций на 2020 год составляет **21 511,3 млн. сом.**

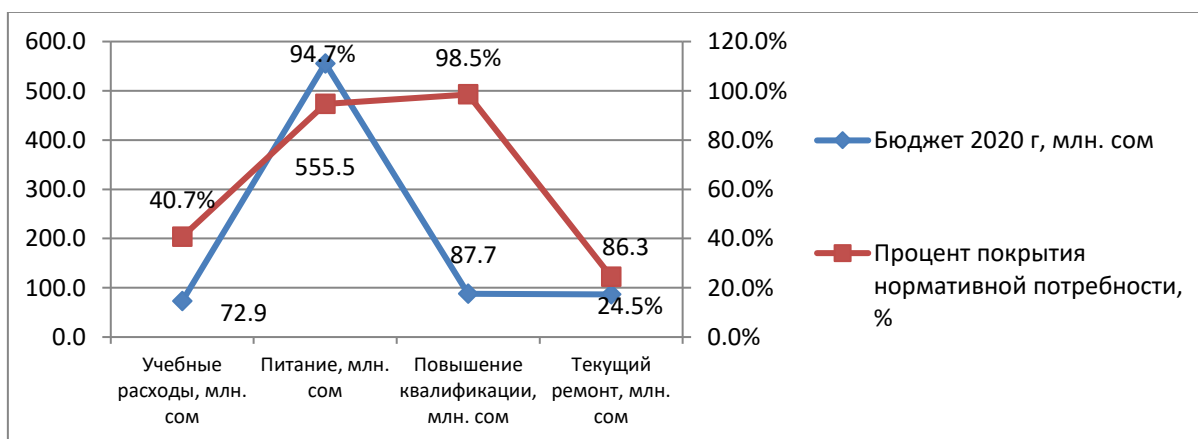
**Табл.5 Нормативная потребность финансирования общеобразовательных организаций на 2020 год (без г. Бишкек)**

Показатели	млн. сом		
	Нормативная потребность	Утв. Республиканский бюджет	Откл. от норм. потребности
<b>Всего потребность,</b>	<b>21 511,3</b>	<b>20 444,9</b>	<b>- 1 066,4</b>
В том числе:			
Расходы на оплату труда	20 304,4	19 642,5	- 661,9
Учебные расходы	179,2	72,9	- 106,3
Питание	586,5	555,5	- 31,0
Повышение квалификации	89,0	87,7	- 1,3
Текущий ремонт	352,2	86,3	- 265,9
<i>% покрытия СБФ</i>	<i>100,0</i>	<i>95,0</i>	<i>-5,0</i>

Источник: МОН

Дефицит финансирования общеобразовательных организаций в 2020 году по отношению к нормативному финансированию составит **1,1 млрд. сомов (табл.5)**.

**Рисунок 5. Процент покрытия нормативной потребности финансирования отдельных статей расходов в 2020 год.**



Наиболее обеспечены бюджетными средствами расходы по статье «Питание» - **94,7%** и «Повышение квалификации» - **98,5%**. Менее всего обеспечены бюджетными средствами расходы по статье «Текущий ремонт» - **24,5%** и «Учебные расходы» - **40,7%**. (рис. 5.). Недофинансирование по последним двум статьям в 2020 году составляет

372,2 млн. сом. Защищенная статья школьных расходов (оплата труда) обеспечена бюджетными средствами на **96,7%**, дефицит финансирования составляет **661,9 млн. сом.**

Показатель ВВП на душу населения показывает, что у Правительства Кыргызстана *ограничены финансовые возможности для увеличения расходов* на образование. По данным МВФ в общем списке стран мира по ВВП на душу населения 2019 году Кыргызстан занял 154 место<sup>25</sup>. Отставание от лидирующих государств очень значительно: Швейцария – 83,0 тыс. долл. на душу населения; США – 62,6; Великобритания – 42,6; Грузия – 4,4; Казахстан – 9,2; Россия – 11,3; *Кыргызстан – 1,3 тыс. долл. на душу населения.*

## 2.2. Фактическая потребность финансирования учебных расходов

Серьезные *проблемы* связаны с состоянием учебной и материально - технической базой общеобразовательных организаций Кыргызстана. В настоящее время **29,8 %** школьной инфраструктуры требуют капитального ремонта, в том числе **10,4 %** школьных зданий находятся в аварийном состоянии<sup>26</sup>. Уровень *материально-технического оснащения* общеобразовательных организаций оказывает существенное влияние не только на качество обучения, но и на здоровье учащихся. Поэтому в Кыргызстане на законодательном уровне рассматривался вопрос повышения *безопасности образовательной среды* в общеобразовательных организациях.

В рамках реализации проекта «Развитие механизмов финансирования безопасности образовательной среды в школах Кыргызской Республики», разработан *Комплекс стандартов безопасности школьной образовательной среды*, и утверждены Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях<sup>27</sup>. Министерством образования и науки разработано «*Типовое положение о Совете по безопасности образовательной среды в общеобразовательной организации*», школам рекомендовано использовать его в работе.

По данным ОЭСР, «по меньшей мере столь же важным, как и то, сколько страны тратят на школы, является то, как эти ресурсы распределяются между школами. Решение этой задачи зависит от определения и осуществления политики, в том числе *политики финансирования школ*, способной сократить различия между школами»<sup>28</sup>. В Кыргызстане политика финансирования общеобразовательных организаций направлена на сокращение различий между школами: в основе финансирования общеобразовательных организаций из республиканского бюджета лежит нормативный метод финансирования в расчете на одного учащегося. За основу финансирования общеобразовательных организаций из местного бюджета, при *отсутствии нормативов*, приняты фактические расходы предыдущих периодов (расходы на коммунальные услуги и содержание школьной инфраструктуры).

Действующее законодательство об образовании определяет *необходимость увязывать финансовые обязательства государства и нормативы бюджетного финансирования*. Особенно остро стоит проблема в исполнении МСУ расходных обязательств, переданных и финансируемых за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета. О необходимости *обеспечения полного финансирования обязательств*, принятых на себя государственными органами и органами местного самоуправления говорится в Бюджетной резолюции<sup>29</sup>. В случае недостаточного уровня

<sup>25</sup> [www.fincan.ru](http://www.fincan.ru). ВВП на душу населения стран мира 2019.

<sup>26</sup> Источник: данные МОН

<sup>27</sup> ПП № 201 от 11.04.2016 года.

<sup>28</sup> [www.teachermagazine.com.au](http://www.teachermagazine.com.au). Джефф Мастерс. Статья «Большая пятерка» проблем в школьном образовании».

<sup>29</sup> Постановление ЖК КР от 16.05.2019 года, № 3057-VI «О Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2020 год и прогнозе на 2021 и 2022 годы».

бюджетной обеспеченности местных бюджетов из республиканского бюджета выделяются средства в виде выравнивающих трансфертов.

Учитывая, что более **75%** МСУ находятся на дотации<sup>30</sup>, 2019 год объявлен годом развития регионов. Основным условием развития регионов является финансовое обеспечение органов МСУ за счет внесения изменений в Налоговый Кодекс, создания благоприятных условий для развития бизнеса, реализации инвестиционных проектов, повышение экспертного потенциала и т.д. Предполагается, что местные органы власти смогут больше вкладывать в *развитие* общеобразовательных организаций, в том числе материально-техническое обеспечение.

Реальное состояние учебной базы общеобразовательных организаций оценим по трем показателям: (1) расходы государственного бюджета на учебные цели; (2) норматив финансирования учебных расходов; (3) уровень финансового покрытия норматива.

Показателем, характеризующим состояние материально-учебной базы общеобразовательных организаций, являются *средние расходы государственного бюджета на учебные цели на одного учащегося за весь период обучения в школе*.

**Табл. 6 Норматив финансирования учебных расходов за период с 2011 по 2019 год**

	сом/ на одного учащегося		
	2011-2012 год <sup>31</sup>	2013- 2014 год <sup>32</sup>	2015 – 2019 <sup>33</sup> год
Учебные расходы			
город	80 - 114	159 - 210	163 – 215
село	90 - 141	173 - 220	178 – 225

Источник: ПП

Расходы государственного бюджета на учебные цели на одного обучающегося за весь период его обучения (**11 лет**) составили по нормативам **2 297 сом**, а с учетом фактического покрытия норматива (40,7%) - **935<sup>34</sup> сомов**.

С 2013 по 2019 год норматив финансирования учебных расходов на одного учащегося увеличен на 5 сомов , или на **2,5%** (*табл.6*). Для сравнения , за пять лет прирост потребительских цен на товары и услуги составил **20,5%**.<sup>35</sup> Покупательная способность денег снизилась за этот период на **17%**.<sup>36</sup> При данном уровне норматива финансирования учебных расходов, общеобразовательная организация практически *не имеет* финансовой возможности обеспечить минимальные школьные *потребности*.

**Таблица. 7 Норматив финансирования учебных расходов**

Виды расходов	сом	
	В ценах 2013 г	В ценах 2019 г
Расходы на класс, всего	3980- 4612	4075 - 4730
Норматив на одного учащегося в городской местности	159-210	163-215
Норматив на одного учащегося в сельской местности	173-220	178-225
Средний норматив с учетом покрытия (0,407)	xxx	<b>1791, 6</b>

С учетом бюджетного обеспечения норматива (**40,7%**) в среднем расходы на учебные цели составили в 2019 году **1.8 тыс. сом** в год на класс/комплект (*табл.7*). Для сравнения, цена классного журнала составляет 150 - 200 сомов, а стоимость учебно-

<sup>30</sup> 24 kg. 25.03.2019 (Цифра дня. Директор Союза МСУ Омурбек Алманбетов).

<sup>31</sup> ПП №563 от 20.09.2011 года

<sup>32</sup> ПП № 302 от 30.05.2013 года

<sup>33</sup> ПП № 281 от 08.05.2015 года

<sup>34</sup> Расчет: 2297\*0,407 = 935 сом.

<sup>35</sup> Нацстаткомитет. Цены в Кыргызской Республике 2014-2018 годы, Бишкек, 2019 год.

<sup>36</sup> Расчет: (1/индекс цен) \*100 – 100 =(1/1,205)\*100-100 = -17%



наглядных пособий для начальной школы по одному предмету (комплект карточек , таблиц) - от 1300 до 3600 сом.

Методика расчета норматива финансирования учебных расходов не сложна: на первом этапе определяется перечень предполагаемых учебных расходов в стоимостном выражении на класс/комплект. На втором этапе полученную сумму делят на среднюю наполняемость класса/комплекта<sup>37</sup>. На первом этапе расчета важно *учесть* все *предполагаемые школьные потребности*, в противном случае, есть угроза того, что норматив финансирования учебных расходов будет занижен.

Подобная ситуация произошла при расчете норматива финансирования учебных расходов общеобразовательных организаций Кыргызстана. В качестве предполагаемых учебных потребностей были учтены несколько позиций (*табл.8*).

**Таблица 8. Структура школьных потребностей, принятая для расчета Норматива финансирования учебных расходов**

<i>В Нормативе учтены следующие потребности школы</i>	Расходы на класс/комплект	
	месяц	Уч. год
Приобретение учебных пособий и методических материалов	110 сом	1100сом
Приобретение материалов для учебных и лабораторных занятий	90 сом	900 сом
Приобретение литературы и подписных изданий для школьных библиотек.	70 сом	700 сом
Приобретение учебных принадлежностей и материалов (мел, канцтовары, классные журналы, инвентарь для спортзалов и др.)	120 сом	1200 сом
Хозяйственные расходы (хозяйственные и моющие средства)	22 сом	220 сом
Проведение учебных экскурсий и производственной практики	17 сом	170 сом
Итого	429 сом	4290 сом

В Нормативе финансирования *не учтены* или учтены в недостаточном объеме следующие школьные потребности (*табл.9*):

**Таблица 9. Перечень школьных потребностей, не учтенных при расчете норматива финансирования учебных расходов.**

1.	Приобретение канцелярских товаров и расходных материалов
2.	Обслуживание и ремонт технических средств обучения
3.	Заправка и замена картриджей
4.	Приобретение классных журналов
5.	Приобретение журналов для кружковой работы
6.	Приобретение книг строгой отчетности (охрана труда, ТБ, книга приказов, бланочная продукция и др.)
7.	Приобретение грамот, вымпелов, кубков.
8.	Приобретение поощрительных подарков за призовые места в конкурсах, олимпиадах, соревнованиях.
9.	Оплата интернет – услуг, и обслуживание сайта.
10.	Приобретение и подписка на государственные профессиональные газеты и журналы.
11.	Приобретение методической и учебной литературы
12.	Дидактические материалы, ватман, цветная бумага и т.д.
13.	Приобретение мела.

<sup>37</sup> ПП № 302 от 30.05.2013 года

14.	Приобретение художественной литературы.
15.	Приобретение материалов для ежедневного обеспечения санитарно-гигиенического режима и хозяйственных нужд (моющие и дезинфицирующие средства).
16.	Инструменты и ветошь для уборки и работы на пришкольном участке (ветошь для пола х/б в рулоне, ведра, швабры, перчатки, грабли, лопаты, веники и др.).
17.	Приобретение инвентаря для работы на пришкольном участке (насосы для полива, шланги, газонокосилки и др.)
18.	Приобретение посадочного материала, цветов, рассады, цветочных горшков (внутри школы и на пришкольном участке).
19.	Приобретение противо гололедных материалов (ковриков, песка, соли для посыпки в гололед).
20.	Оформление кабинетов, коридоров, рекреаций (стенды, баннеры) .
21.	Приобретение штор, жалюзи для кабинетов и коридоров.
22.	Приобретение медикаментов и медицинского оборудования для медицинского пункта в школе.
23.	Приобретение спортивного инвентаря для ведения уроков физкультуры.
24.	Приобретение реактивов, материалов и учебного оборудования для проведения уроков физики, химии, допризывной подготовки.
25.	Приобретение формы и костюмов для проведения спортивных соревнований, школьных фестивалей, конкурсов.
26.	Оплата банковских услуг.
27.	Приобретение посуды , спецодежды, оборудования для школьных столовых и др.
28.	Расходы на проведение акций (День пожилых людей, День Победы),
29.	Расходы на организацию и проведение общешкольных внеклассных мероприятий, фестивалей.

Причиной того, что из **25 584** единиц школьных компьютеров **25,9%** находятся в нерабочем состоянии, является отсутствие **признания** расходов на «Обслуживание и ремонт технических средств обучения» в перечне школьных потребностей. Аналогичная ситуация по другим позициям школьных потребностей.

**По предварительным расчетам** норматив финансирования учебных расходов должен быть не ниже **1297 сомов** на одного учащегося в год.

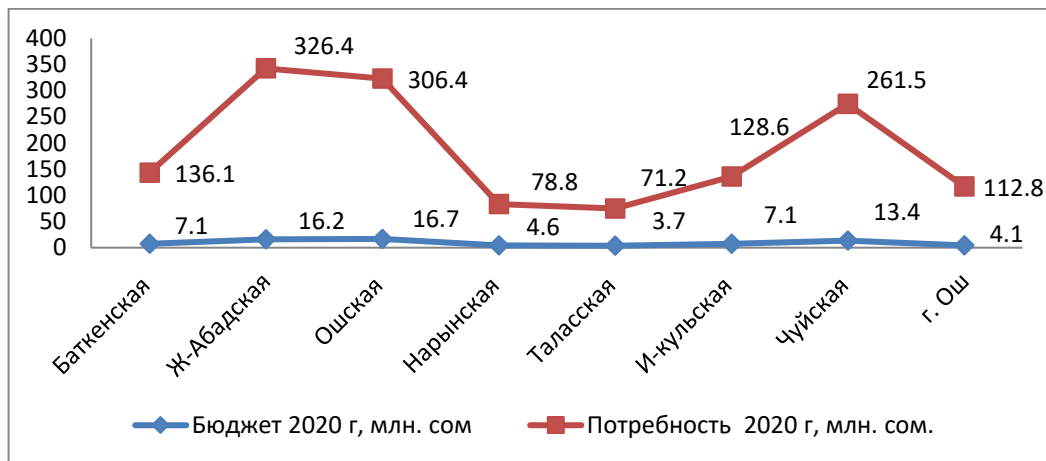
**Таблица 10. Потребность финансирования учебных расходов в 2020 г**

Регион/область	Численность учащихся, чел	млн. сом		
		Факт утверждено на 2020 год	Фактическая потребность на 2020 г	Дефицит бюджетных средств
Баткенская	104 961	7,1	136,1	129,0
Жалал-Абадская	251 664	16,2	326,4	310,2
Ошская	236 217	16,7	306,4	289,7
Нарынская	60789	4,6	78,8	74,2
Галасская	54 903	3,7	71,2	67,5
Иссык-кульская	99 133	7,1	128,6	121,5
Чуйская	201606	13,4	261,5	248,1
Г. Ош	86 957	4,1	112,8	108,7
<b>Итого</b>	<b>1 096 230</b>	<b>72,9</b>	<b>1421,8</b>	<b>1348,9</b>
Г. Бишкек	162 495	13,2	210,8	197,6
<b>Всего</b>	<b>1 258 725</b>	<b>86,1</b>	<b>1632,6</b>	<b>1546,5</b>

Источник: МОН и расчеты

Общеобразовательные организации нуждаются в дополнительном финансировании учебных расходов в сумме **1 546,5 млн. сом в год**, в том числе школы города Бишкек **197,6 млн. сомов (табл.10)**.

**Рисунок 6. Потребность финансирования учебных расходов, 2020 г**



В среднем **5,3% потребностей** финансирования учебных расходов обеспечены бюджетными средствами. Наибольший разрыв между потребностями и утвержденным бюджетным финансированием учебных расходов наблюдается в г. Ош (утверждено в размере **3,6%** от потребности), в Жалал - Абадской области (**5,0%**), в Нарынской области (**5,8%**) и т.д. (рис.6).

Фактически в 2020 финансовом году доля учебных расходов составляет **0,4 % утвержденного бюджета**, с учетом потребности доля учебных расходов должна составлять не менее **6,6 % утвержденного школьного бюджета**<sup>38</sup>.

### 2.3. Фактическая потребность финансирования расходов на текущий ремонт

Текущее состояние школьной инфраструктуры оцениваем по трем показателям: (1) норматив финансирования расходов на текущий ремонт; (2) уровень финансового покрытия норматива; (3) фактическая потребность ежегодного финансирования текущего ремонта.

**Таблица 11. Норматив финансирования текущего ремонта за период с 2011 по 2019 год**

	сом/ на одного учащегося		
	2011-2012 год <sup>39</sup>	2013- 2014 год <sup>40</sup>	2015 – 2019 <sup>41</sup> год
Текущий ремонт			
город	233	297	368
село	233	297	368

За рассматриваемый промежуток времени норматив финансирования текущего ремонта увеличился в **1, 6 раз (табл.11)**. Показателем, характеризующим техническое состояние школьной инфраструктуры, являются *средние расходы государственного*

<sup>38</sup> Расчет:  $1348,9/20444,9 * 100 = 6,6 \%$

<sup>39</sup> ПП №563 от 20.09.2011 года

<sup>40</sup> ПП № 302 от 30.05.2013 года

<sup>41</sup> ПП № 281 от 08.05.2015 года

**бюджета** на текущий ремонт на одного учащегося за весь период его обучения в школе. Расходы государственного бюджета на текущий ремонт на одного обучающегося за весь период его обучения (11 лет) составил по нормативу **3 622 сом**, а с учетом фактического покрытия норматива – **1 268<sup>42</sup> сомов**.

Норматив финансирования текущего ремонта на 2020 год установлен в размере **368 сом** на одного учащегося. Фактически расходы предыдущего года на текущий ремонт составили **24,5 %** от норматива или **90 сом** на одного учащегося в год.

Следует отметить, что норматив финансирования текущего ремонта на одного учащегося **сильно занижен** в связи с тем, что не были учтены все позиции предполагаемых расходов (*табл. 12 и табл.13*).

**Таблица 12. Структура расходов , принятая при расчете норматива финансирования текущего ремонта:**

Расходы, на приобретение краски, извести
Расходы на приобретение сопутствующих строительных материалов
Расходы на приобретение сопутствующего инвентаря

**Таблица 13. В Нормативе финансирования текущего ремонта не учтены следующие виды школьных расходов:**

Услуги по составлению сметной документации для ремонта школьных помещений; документов для оформления государственных актов приема школьных зданий и помещений.
Содержание и текущий ремонт инженерных сетей и коммуникаций (системы отопления, канализации, электрической системы, пищеблока, санитарных узлов и др. ).
Оплата услуг рабочих по ремонту , садовника.
Текущий и мелкосрочный ремонт школьных помещений, включая затраты на приобретение расходных материалов и оплату услуг ( замена радиаторов, ремонт дверей, замена замков и др.)
Приобретение и замена лампочек, прожекторов, светильников.
Приобретение услуг охранных агентств (служба безопасности).
Приобретение материалов для ремонта пола (линолеум, лес)
Ремонт школьной мебели (парты, стулья, шкафы, учительские столы,)
Приобретение материалов и замена оконных стекол.
Обслуживание и ремонт сантехнического оборудования (смесители, унитазы, краны, раковины).
Содержание и ремонт школьного ограждения.
Содержание и ремонт пришкольной территории и др.
Работы по профилактике электрического оборудования, электропроводки, электрощитовых.
Ремонт элеваторного узла и оборудования.
Обеспечение противопожарной безопасности (комплектование пожарных щитов, приобретение и заправка огнетушителей , противопожарные шланги и др.)
Проведение мероприятий по противопожарной безопасности (обработка чердачных помещений, замер силового сопротивления).
Установка и обслуживание системы видеонаблюдения и др.

<sup>42</sup> Расчет: 3622\*0,35 = 1268 сом.

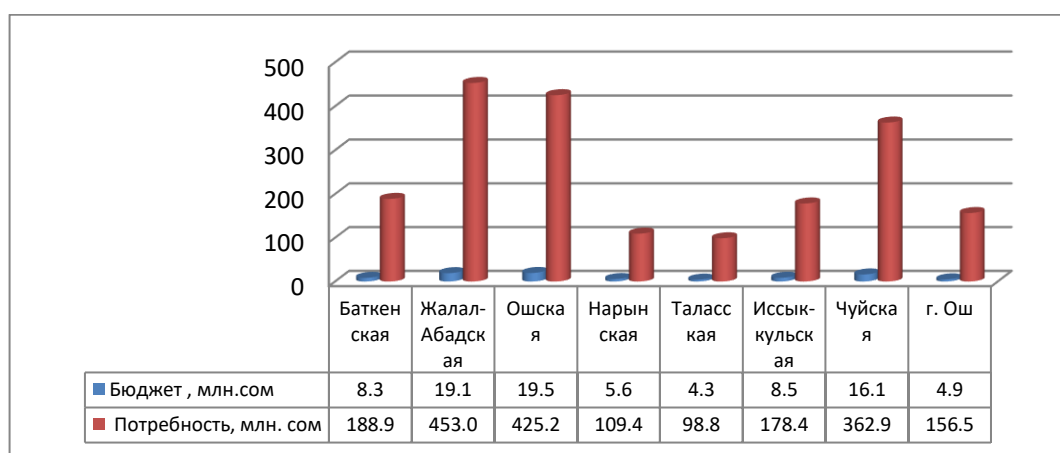
По *предварительным расчетам* норматив финансирования текущего ремонта школьной инфраструктуры должен быть на уровне **1800 сом** на одного учащегося в год.

**Таблица 14. Потребность финансирования расходов на текущий ремонт**

Регион/область	Численность учащихся, чел	млн. сом		
		Факт утверждено на 2020 год	Фактическая потребность 2020 г	Дефицит
Баткенская	104 961	8,3	188,9	180,6
Жалал-Абадская	251 664	19,1	453,0	433,9
Ошская	236 217	19,5	425,2	405,7
Нарынская	60789	5,6	109,4	103,8
Таласская	54 903	4,3	98,8	94,5
Иссык-кульская	99 133	8,5	178,4	169,9
Чуйская	201606	16,1	362,9	346,8
г. Ош	86 957	4,9	156,5	151,6
<b>Итого</b>	<b>1 096 230</b>	<b>86,3</b>	<b>1973,2</b>	<b>1886,9</b>
г. Бишкек	162 495	21,8	292,5	270,7
<b>Всего</b>	<b>1 258 725</b>	<b>108,1</b>	<b>2265,7</b>	<b>2157,6</b>

*Потребность* общеобразовательных организаций в финансировании расходов на текущий ремонт составляет **1973,2 млн. сом** (без школ г. Бишкек), дефицит бюджетных средств на эти цели **1886,9 млн. сомов**. По школам г. Бишкек потребность в финансировании расходов на текущий ремонт **292,5 млн. сом**, дефицит – **270,7 млн. сомов** (табл.14).

**Рисунок 7. Потребность финансирования текущего ремонта, 2020г**



Город Ош обеспечен средствами на проведение текущего ремонта на **3,1%** от потребности, Нарынская область – **5,1%**, Баткенская область – **4,4%** ит.д. (рис.7). В 2020 финансовом году доля расходов на текущий ремонт школьной инфраструктуры составляет **0,4 % утвержденного бюджета**, с учетом *потребности* доля расходов на текущий ремонт должна составлять не менее **9,2 %**<sup>43</sup> школьного бюджета.

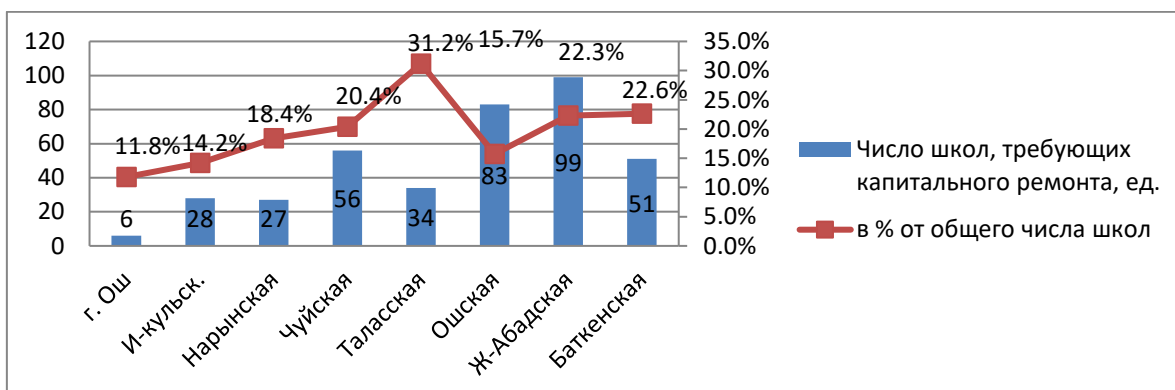
За счет средств, предназначенных на текущий ремонт школьных зданий, централизованно *производится закупка* материалов (краска, известь, линолеум и др.). Но в нормативе бюджетного финансирования расходов *не предусмотрены* средства на оплату труда рабочих по ремонту. Как правило, стоимость работ по текущему ремонту

<sup>43</sup> Расчет:  $1886,9/20444,9 * 100 = 9,2 \%$

определяется объемом выполненных работ, или 100% от стоимости расходных материалов. Не предусмотрены в нормативе средства на *содержание* и *текущий ремонт* инженерных сетей и коммуникаций и др., что в конечном счете ведет к увеличению *капитальных затрат* на проведение капитального ремонта.

Важны не только текущие затраты на организацию учебного процесса, но и *капитальные вложения* в эту сферу. За последние шесть лет осуществлены инвестиции в строительство **163 новых** общеобразовательных организаций мощностью **39,6 тысяч** ученических мест. Это школы, в которых еще ведутся работы или находятся на стадии завершения.

**Рисунок 8. Число школ, нуждающихся в капитальном ремонте.**



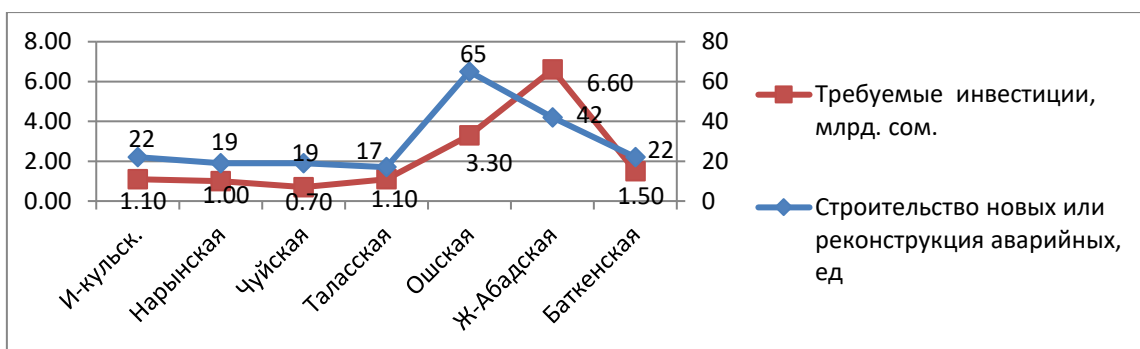
Источник: МОН

По состоянию на начало 2019/20 учебного года порядка **384 школ** республики нуждались в *инвестициях* на капитальный ремонт школьных зданий, капитальный ремонт инженерных сетей, отопления, ремонт кровли, столовой и т.д. на общую сумму более **5,2 млрд. сомов** (ориентировочные данные). Порядка **19,4 %** школ нуждаются в том или ином виде капитального ремонта.

«Лидирующую» позицию занимают школы Таласской области: **31,2 %** или **34** школы от общего числа нуждаются в проведении капитального ремонта. Это капитальный ремонт отопительной системы, замена кровли, замена деревянных окон, замена пола и другие виды работ. Ориентировочная стоимость работ **226,6 млн. сомов**. В Баткенской области **22,6 %** или **51** школа нуждается в капитальном ремонте (**1001,0 млн. сом**); в Жалал – Абадской области – **22,3 %** или **99** школ (**907,0 млн. сом**); в Ошской области – **83** школы или **15,7%** от общего числа школ нуждаются в ремонте (**609,6 млн. сом**) (рис.8).

*Потребность* в инвестициях на строительство новых школьных зданий или реконструкцию школьных зданий, находящихся в аварийном состоянии (**206 ед.**) составляет **15,6 млрд. сомов**.

**Рисунок 9. Потребность в строительстве новых школ или реконструкции аварийных.**



Источник: данные МОН

Самую большую потребность в строительстве новых или реконструкцию аварийных школ имеют Ошская область ( 65 ед.) и Жалал -Абадская область (42 ед.). Для выполнения этих видов работ по двум областям потребуется (ориентировочные данные) **9,9 млрд. сомов.** Всего в стране **10,4%** аварийных школ от общего числа школ (рис.9).

Из технических средств обучения МОН были приобретены компьютеры, интерактивные доски, проекторы и др., которые затем распределялись по общеобразовательным организациям. Потребность *в капитальных вложениях* на приобретение школьной мебели, парт, классных досок и интерактивных досок составляет **3,2 млрд. сомов** (ориентировочные данные), без расходов на приобретение компьютеров. Как правило, закупки осуществляются централизованно. Государственные закупки обеспечивают *экономичность* использования бюджетных средств, так как основываются на принципах открытости, расширения участия и развития конкуренции между поставщиками, создания равных условий для поставщиков для участия в тендере<sup>44</sup>.

#### 2.4. Фактическая потребность финансирования расходов на цифровизацию школьного образования.

«Наибольший риск для школьного образования сегодня заключается не в его неэффективности, а в том, что наш *способ обучения теряет свою цель и актуальность*. А когда быстрое становится действительно быстрым, медленная адаптация делает образовательные системы быстро *дезориентированными*. Мы живем в мире, в котором такие вещи, которые легко учить и тестировать, также стали легко оцифровывать и автоматизировать», подчеркнул Андреас Шляйхер, руководитель Департамента по образованию и навыкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), куратор Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся PISA<sup>45</sup>.

*Цифровизация в образовании – это переход на электронную систему обучения.* Все учебные материалы, интерактивные издания, журналы, электронные дневники, учебные курсы, курсы повышения квалификации учителей, профессиональная переподготовка учителей, дистанционное обучение будут в режиме on-line.

Преимущества цифровизации в простоте получения услуг, сведения к минимуму влияния человеческого фактора, избавления от обилия бумажной документации, благодаря хранению данных в электронном формате. Первоначальные издержки на внедрение новых технологий обучения быстро окупаются. а счет внедрения on-line курсов будут снижены затраты на повышение квалификации и переподготовку учителей за счет исключения посредников, а также улучшение качества услуг, их адаптации под

<sup>44</sup> Закон КР «О государственных закупках» от 03.04.2015 г № 72.

<sup>45</sup> www.eschool. ву . Журнал для учителей. Андреас Шляйхер о том, почему нельзя преподавать детям то, что учили их родители.

www. teachermagazine.com. au.

новые ожидания и потребности учителей. При этом переобучение, повышение квалификации будет сопровождать учителей всю их трудовую деятельность.

Возможности использования информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе обеспечат условия для адаптации школьников в современном информационном обществе. В отдельных странах создана *Единая коллекция цифровых образовательных ресурсов* (Коллекция) по всем предметам базисного учебного плана (Россия); созданы *мультимедийные материалы и видео* уроки (Казахстан), разработаны алгоритмы внедрения модели *электронного обучения* «1 ученик: 1 компьютер» для 21 века с использованием цифровых образовательных ресурсов (Intel World Ahead Education).<sup>46</sup> Школьники Эстонии имеют возможность изучать *робототехнику* в «Roboversity»; в Сингапуре учителя выступают дизайнерами образовательной среды, которые сами выстраивают занятия с использованием новых технологий; в Южной Корее реализуется программа *SMART Education*, направленная на развитие дистанционного образования с использованием on-line средств обучения. Во всех трех странах был совершен рывок в цифровизации образования, который позволил улучшить показатели в международной программе оценки образовательных достижений учащихся PISA<sup>47</sup>.

Уровень цифровизации страны оценивается: (1) с точки зрения охвата ею бизнеса, науки, социальной сферы и обычную жизнь граждан; (2) цифровая информация должны быть доступна для всех пользователей, в том числе рядовым гражданам; (3) пользователи должны иметь навык работы с цифровой информацией.

Вклад цифровой экономики в ВВП Кыргызстана составляет незначительную долю – **0,4%**, так как цифровизация только начинает внедряться в страну<sup>48</sup>. Необходимость перехода на цифровую экономику озвучил Президент страны С. Жээнбеков на форуме «Цифровой Кыргызстан: развитие регионов» (г. Ош, 22.04.2019 г). По его словам, развитие цифровой экономики Кыргызстана будет проводиться в трех приоритетных направлениях: (1) в финансовой и банковской сфере; (2) обеспечение IT специалистами отечественных компаний; (3) развитие цифровой инфраструктуры и цифровых платформ в приоритетных секторах экономики. Сооронбай Жээнбеков объявил 2019-й «Годом развития регионов и цифровизации»<sup>49</sup>. Согласно принятого документа "Приоритетные направления Кыргызской Республики на период до 2023 года"<sup>50</sup> цифровые технологии должны внедряться в приоритетном порядке в такие сферы , как *образование*, здравоохранение, туризм, сельское хозяйство и др. Особо в Указе Президента подчеркнуто , что необходима *«консолидация усилий государства, частного сектора и гражданского сообщества, направленных на ускорение цифровой трансформации и социально-экономического развития страны»*<sup>51</sup>.

В МОН уже приняты ряд мер , направленных на цифровизацию сферы образования Кыргызстана: **89,6 %** школ подключены к сети Интернет; в каждом районе функционирует площадки на базе общеобразовательных организаций, в которых проходит *апробация электронного обучения*; идет пилотирование цифровизации учета детей на базе 20 школ города Бишкек; разработана платформа *дистанционного обучения* учителей; разработаны 36 образовательных программ повышения квалификации.<sup>52</sup> Это позволит ежегодно увеличивать охват педагогических работников курсами повышения квалификации на **20%**. Завершена техническая комплектация оборудования для создания «Студии записи электронных курсов». Для расширения возможностей использования цифрового телевидения в процессе обучения - во все школы страны были доставлены

<sup>46</sup> Информационное руководство Intel World Ahead Education. [www.window.edu.ru](http://www.window.edu.ru).

Доп. информация [www.intel.com/worldahead](http://www.intel.com/worldahead).

<sup>47</sup> [www.vc.ru](http://www.vc.ru). Тимур Науширванов «Цифровизация образования: опыт Эстонии, Сингапура и Южной Кореи».

<sup>48</sup> [www.tazabek.kg](http://www.tazabek.kg). Кыргызстан 4.0 от 04.07.2019 года

<sup>49</sup> Указ Президента КР от 11.01.2019 г УП №1.

<sup>50</sup> Указ Президента КР от 31.10.2018 г № 221

<sup>51</sup> Указ Президента УП № 1 от 11.01.2019 года.

<sup>52</sup> [www.kabar.rg](http://www.kabar.rg) от 14.05.2019 года



более 4 тысяч современных телевизоров. В рамках цифровизации системы образования созданы:

- Платформа для дополнительного образования детей с 1 по 4 класс – iBilim,
- Платформа для детей с 5 по 9 класс – Билим Булагы;
- Программа для автоматического подсчета заработной платы учителей "Открытый бюджет" на платформе Информационной системы управления образованием<sup>53</sup>.

Основными задачами дальнейшего внедрения цифровых технологий в общеобразовательных организациях являются: (1) развитие материальной инфраструктуры, единый подход к оснащению школ - единые программные и технические средства обучения; (2) необходима методическая поддержка использования поставляемых систем; (3) повышение навыков преподавателей в сфере цифровых технологий; (3) повсеместный охват интернет-услугами и оснащение компьютерной техникой.

Основой процесса цифровизации является оснащение общеобразовательных организаций компьютерным оборудованием и обеспечение доступа к интернету. Показателями технического оснащения общеобразовательных организаций являются: количество компьютерных классов или **число компьютеров на 100 школьников**; процент школ, имеющих доступ к Интернету; процент общеобразовательных организаций, в которых компьютеры объединены в компьютерную сеть.

Проблемой школьного образования Кыргызстана является большое число морально устаревших и не работающих компьютеров, и низкая общая обеспеченность ОО компьютерной техникой. По республике в среднем на 61 ученика приходится один компьютер. Если этот показатель довести до **25** учащихся на один компьютер, то потребуется дополнительно **27 425 компьютеров**.

**Таблица 15. Потребность общеобразовательных организаций в компьютерной технике**

Регион /область	Число компьютеров в <i>рабочем состоянии</i> , факт, ед.	Численность учащихся, чел	Показатель - число компьютеров на 100 учащихся	Млн. сом	
				Расчет потребности (из расчета 4 компьютеров на 100 учащихся)	Инвестиции, <sup>54</sup> млн. сом.
				Число ед. (дополнит.)	
Баткенская	1692	104 961	1,8	2506	75,2
Жалал-Абадская	2950	251 664	1,4	7117	213,5
Ошская	3732	236 217	1,7	5717	171,5
Нарынская	1236	60789	2,2	1196	35,9
Таласская	985	54 903	2,0	1211	36,3
Иссык-кульская	2143	99 133	2,4	1822	54,7
Чуйская	3274	201606	1,9	4790	143,7
г. Ош	412	86 957	0,7	3066	92,0
<b>Итого</b>	<b>16424</b>	<b>1 096 230</b>	<b>1,7</b>	<b>27425</b>	<b>822,8</b>
г. Бишкек	1794	162 495	1,1	4706	141,2
<b>Итого</b>	<b>18218</b>	<b>1 258 725</b>	<b>1,6</b>	<b>32131</b>	<b>963,9</b>

Источник: МОН и расчеты

Средний показатель по общеобразовательным организациям Кыргызстана – **1,6** ед. компьютера на **100** школьников. Самый низкий уровень обеспеченности компьютерной техникой в городе Ош – на 100 школьников **0,7** ед. компьютера, в Иссык - Кульской области – **2,4** ед. (*табл.15*).

<sup>53</sup> Данные МОН КР

<sup>54</sup> В расчете принята средне - рыночная стоимость комплекта 30,0 тыс. сом.

**Рисунок 10. Потребность общеобразовательных организаций в компьютерной технике.**



Самая большая поставка компьютерной техники необходима в Жалал-Абадскую область (7,1 тыс. ед.), Ошскую область (5,7 тыс. ед.) и Чуйскую область (4,8 тыс. ед.) (рис 10). Чтобы достичь в общеобразовательных организациях Кыргызстана уровень обеспеченности **4 компьютера на 100 школьников**, необходимо увеличить число компьютеров в среднем в **2,6** раза. На закупку компьютерной техники потребуется **822,8 млн. сомов** капитальных вложений для школ, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета и **141,2 млн. сом.** для школ г. Бишкек.

Для сравнения, в Казахстане на 100 школьников приходится 6,5 компьютера, России - 11, во Франции – 12,5, в Швеции – 17,4<sup>55</sup>.

### 2.5. Дефицит бюджетного финансирования в соответствии с потребностями.

Достичь достаточного в соответствии с потребностями финансирования школьного образования практически невозможно. Если даже в течение следующих лет увеличить расходы образования с **21,1%** (2018 год) до **26%** в государственном бюджете<sup>56</sup>, то будет достигнут только минимально требуемый объем финансирования. **Государственный бюджет не в состоянии финансировать в полном объеме даже минимальные потребности.**

**Фактическая потребность** общеобразовательных организаций в финансовых средствах республиканского бюджета рассчитана при выполнении следующих условий: (1) обеспечение **100%** покрытия Норматива бюджетного финансирования на одного учащегося; (2) финансирование учебных расходов в соответствии с **потребностями**; (3) финансирование текущего ремонта в соответствии с **потребностями**.

**Таблица 16. Дефицит бюджетного финансирования в соответствии с потребностями на 2020<sup>57</sup> год (республиканский бюджет)**

Показатели	Общеобразовательные организации			
	утвержден Бюджет 2020 год	Нормативная потребность	Фактическая потребность	Дефицит финансирования (стб.4-стб.1)

<sup>55</sup> Интернет информация

<sup>56</sup> Расчет:  $(33,4 \text{ млрд. сом} * 26\%) / 21,1\% * 0,6 = 24,7 \text{ млрд. сом}$

<sup>57</sup> Данные МОН КР и расчеты

1	2	3	4	5
<b>Норматив покрытия СБФ</b>	<b>95,0</b>	<b>100,0</b>	<b>xxx</b>	<b>xxx</b>
<b>Текущее финансирование</b>				
<b>Всего, в т.ч.</b>	<b>20 444,9</b>	<b>21 511,3</b>	<b>24 374,9</b>	<b>- 3 930,0</b>
Оплата труда	19 642,5	20 304,4	20 304,4	- 661,9
Учебные расходы	72,9	179,2	1421,8	-1348,9
Питание	555,5	586,5	586,5	-31,0
Повышение квалификации	87,7	89,0	89,0	-1,3
Текущий ремонт	86,3	352,2	1973,2	-1886,9
<b>Инвестиции</b>				
Всего, в т.ч.				<b>- 3 390,7</b>
Учебное оборудование, мебель	632,1		3200,0	<b>-2 567,9</b>
Компьютеры			822,8	<b>- 822,8</b>

Источник: МОН и расчеты

Потребность общеобразовательных организаций в финансовых средствах на текущее содержание на 2020 год составляет **24,4 млрд. сомов** или на **19,2 %** выше утвержденного бюджета (*табл. 16*). Дефицит финансирования в соответствии с текущими потребностями составляет **3,9 млрд. сомов**. Дефицит инвестиционных вливаний в школьное образование – **3,4 млрд. сомов**, в том числе **0,8 млрд. сомов** на приобретение компьютерной техники и **2,6 млрд.** на приобретение школьной мебели, шкафов, классных досок, принтеры и ксероксы, учительские столы и др.

**Рисунок 11. Дефицит финансирования отдельных статей (республиканский бюджет)**



Самый большой разрыв между фактическим финансированием и потребностями наблюдаются по статье «*Учебные расходы*» и статье «*Текущий ремонт*» (*рис. 11*).

**Таблица 17. Дефицит бюджетного финансирования в соответствии с потребностями на 2020<sup>58</sup> год школы г. Бишкек**

Показатели	Общеобразовательные организации			
	Бюджет 2020 г	Нормативная потребность, 2020 г	Фактическая Потребность 2020 г	Дефицит финансирования (стб. 4 – стб. 1)
<b>Текущее финансирование</b>				
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Всего, в т.ч.</b>	<b>2 244,5</b>	<b>2 872,2</b>	<b>3 235,5</b>	<b>- 991,0</b>
Фонд оплаты труда	2010,5	2568,1	2568,1	- 557,6
Питание	192,0	192,1	192,1	-0,1
Учебные расходы	13,2	45,2	197,6	-184,4

<sup>58</sup> Данные МОН КР и расчеты

Командировочные	7,0	7,0	7,0	0,0
Текущий ремонт	21,8	59,8	270,7	-248,9
<b>Инвестиции</b>				
<b>Всего, в том числе:</b>				<b>- 169,1</b>
Компьютеры			141,2	- 141,2
Учебники	45,2	45,2	45,2	- 0,0
Учебное оборудование		27,9	27,9	- 27,9

Источник: данные МОН и расчеты

Для общеобразовательных организаций г.Бишкек фактическая потребность финансирования **текущих расходов** составляет **3 235,5<sup>59</sup> млн. сом.** Дефицит финансирования **текущих** расходов школ г. Бишкек на 2020 год – **991,0 млн. сомов**, дефицит **инвестиций** – **169,1 млн. сомов (табл.17).**

**Чистый дефицитный денежный поток** (то есть *ожидаемые поступления* денежных средств, не достаточных для финансирования школьных расходов) по общеобразовательным организациям, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета - **3 930,0 млн. сомов.**

**Удельная бюджетная потребность (УБП)** – показатель, отражающий **необходимый** объем финансирования для **оптимального** функционирования общеобразовательной организации на одного учащегося. Удельная бюджетная потребность рассчитывается делением фактической потребности бюджетных средств на численность учащихся.

Для сравнения взяты средние значения величин финансирования: средняя величина **Норматива бюджетного финансирования** и средняя величина **Удельной бюджетной потребности** на одного учащегося на текущее финансирование без коммунальных расходов.

**Табл.18. НБФ<sup>60</sup> и УБП на одного учащегося: сравнительная таблица**

Показатели	Общеобразовательные организации (респ. бюдж.)		г. Бишкек (местный бюджет)	
	Нормативная потребность	Фактическая потребность	Нормативная потребность	Фактическая потребность
Всего, текущее содержание, млн. сом.	21 511,3	24 374,9	2 872,2	3 235,5
<b>УБП на 1 учащегося, сом</b>	xxx	<b>24 796</b>		<b>19 911</b>
<b>НБФ на 1 учащегося, сом</b>	<b>21 882</b>		<b>17 675</b>	

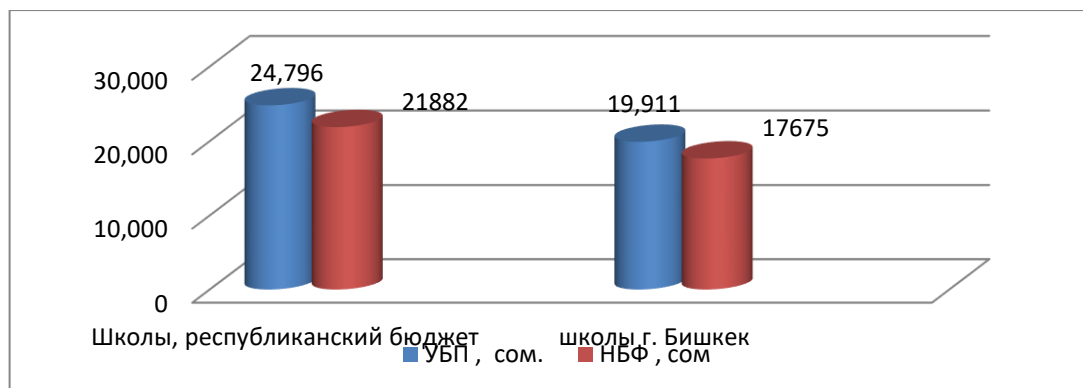
Источник: данные МОН и расчет

Удельная бюджетная потребность равна **24 796 сом**, на **13,3%** выше Норматива бюджетного финансирования на одного учащегося в год (**табл.18**).

**Рисунок 12. НБФ и УБП на одного учащегося, сом.**

<sup>59</sup> Данные МОН и расчеты

<sup>60</sup> Данные МОН КР



По школам города Бишкек, удельная бюджетная потребность равна **19 911 сом**, на **12,7 %** выше Норматива бюджетного финансирования на одного учащегося (*рис.12*).

### ГЛАВА 3. Частные источники пополнения школьного бюджета

#### 3.1. Развитие платных образовательных услуг в школе

С правовой точки зрения, **образовательная организация** – некоммерческое юридическое лицо, которое действует на основании Устава, утвержденного учредителем (государством). Извлечение прибыли **не является** основной целью деятельности образовательной организации, но она имеет право заниматься приносящей доход деятельностью. Организация платных образовательных услуг в общеобразовательной организации является одним из самых **доступных** способов привлечения внебюджетных средств. Организацию дополнительных образовательных услуг проведем с разных позиций, учитывая, что у каждого субъекта - **МОН, общеобразовательная организация, учитель – исполнитель и потребитель**, есть свои интересы.

**Государство в лице МОН** заинтересовано в обеспечении эффективности использования государственного имущества и росте образовательного уровня детей. Поэтому МОН *подготовлены соответствующие нормативные документы* для организации платных услуг на базе школ: разработано положение об организации платных образовательных услуг, утвержден перечень и согласованы цены с антимонопольным комитетом на образовательные услуги ; определен порядок учета и использования средств и т.д.

Цены на образовательные услуги на 2019/20 учебный год установлены в следующих размерах: в начальной школе – от 50 до 69 сом /час ; в среднем и старшем звене типовой школы – от 42 до 69 сом/час; в старшем и среднем звене гимназий и лицеев – от 52 до 77 сом/час. Очень демократичные цены поставили общеобразовательные организации в более **выгодную** позицию в условиях усиления конкуренции на рынке образовательных услуг.

**Потребитель** заинтересован в получении максимальной пользы от услуг.

**Учитель - исполнитель** заинтересован в том, чтобы затратив минимум усилий получить максимальную выгоду. Организация платных услуг – единственный профильный источник доходов, не требующий от учителя каких-либо дополнительных профессиональных умений, навыков, тем не менее, для учителя созданы хорошие условия: до 70% полученных средств могут быть направлены на стимулирование труда, а остальные средства - на развитие и совершенствование учебного процесса, укрепление материальной базы.

**Общеобразовательная организация** заинтересована в получении дополнительных доходов. Для этого она обязана довести до потребителя информацию, содержащую перечень и стоимость дополнительных образовательных услуг, условия их предоставления, образцы договоров. Для роста объема образовательных услуг не

маловажен позитивный имидж, формирование которого зависит только от образовательной организации: достижение высокого уровня компетентности и эффективная работа с потенциальными потребителями услуг.

Деятельность коллектива общеобразовательной организации во внебюджетной деятельности носит не основной, а **вспомогательный** характер, имеющий целью привлечь дополнительные финансовые средства. Но если образовательными услугами пользуются учащиеся школы, то обеспечивается и выполнение основной цели – **повышение качества образования**.

Для оценки эффективности приносящей доход деятельности используют абсолютные и относительные величины. В абсолютном значении объем доходов от внебюджетной деятельности увеличился на **10,1 млн. сомов** за первый квартал 2020 года по сравнению с доходом в 2019 г. Поступления внебюджетных средств составили в 2019 году **55,5 млн. сомов**, а за 2 месяца текущего года **65,6 млн. сомов**.

Из привлеченных внебюджетных средств **75,9%** или **49,8 млн. сомов** использовано на оплату труда и **13,8 млн. сом** на приобретение товаров и услуг.

Относительный показатель эффективности приносящей доход деятельности показывает, что **доля внебюджетных средств в общем бюджете** общеобразовательных организаций составила только **0,3%** в 2019 финансовом году.

Государственная политика в области финансирования среднего образования направлена на то, чтобы общеобразовательные организации изыскивали различные источники финансирования. Однако только **небольшая** доля общеобразовательных организаций республики используют этот источник дохода, всего **24 школы** или **1,3 %** от общего числа общеобразовательных организаций.

Следует отметить, что на конкурентоспособность общеобразовательной организации, кроме фактора цены, оказывают влияние другие факторы, в первую очередь комфортные **условия обучения** и квалификация учителя. С позиции обеспечения комфортных условий обучения общеобразовательные организации проигрывают.

### **3.2. Объем финансирования через Общественные фонды поддержки образования (г. Ош и г. Бишкек).**

На начало 2011/12 учебного года в республике функционировало **344 ед.** Общественных фондов поддержки образования, в том числе **156 ед.** в школах городской местности и **188 ед.** в сельских школах. В городе Бишкек функционировали **79 ед.** общественных фондов, и в городе Ош – **17 ед.**<sup>61</sup>

Целью создания общественных фондов явилось развитие партнерства школы и родительской общественности в рамках проведения реформы школьного управления. Тридцать четыре наиболее успешно работающих общественных фонда были награждены почетной грамотой МОН за значительный вклад в развитие государственно-общественного управления школой, в повышении качества учебно-воспитательного процесса и улучшения школьной инфраструктуры. ОО совместно с общественными фондами проводили бюджетные слушания в местных сообществах, на которых озвучивали проекты школьных бюджетов на планируемый период и анализ текущего бюджета, обсуждали пути использования доступных средств для улучшения показателей образовательных услуг. Деятельность общественных фондов велась на общественных началах и энтузиазме.

Для директоров и председателей общественных фондов школ Чуйской области, Иссык-Кульской и Баткенской областей были организованы в рамках проекта «Сапаттуу билим» обучающие семинары «Государственно-общественное управление в школе». По

<sup>61</sup> НСК. Образование и наука, 2012 г

инициативе проекта в Закон КР «Об образовании» включена статья о том, что все ОО республики обязаны проводить *общественные слушания* по бюджету до конца августа текущего года.

Однако данные инициативы, которые были нацелены на положительное разрешение сложившейся ситуации в области организации сбора дополнительного финансирования в системе школьного образования, не оправдались. В обществе накопилась критическая масса негатива в адрес работы *отдельных* общественных фондов поддержки образования г. Бишкек. Родители были недовольны большими «взносами», устанавливаемыми Общественным фондом, отсутствием прозрачности использования родительских средств, стали говорить о коррупции в Бишкекских школах. Позитивное отношение родительской общественности г. *Бишкек* к деятельности Общественных фондов сменилось на негатив. МОН принято решение о закрытии *всех* общественных фондов на территории Кыргызстана.

В последние годы делается большой акцент на роли общественности в управлении образовательными организациями. Такие структуры, как Попечительские Советы, родительские комитеты, общественные фонды и др. существуют как *проводники* образовательной политики государства, как *помощники* школьной администрации. В этой ситуации важно учитывать особенности разных общественных фондов поддержки образования, а использовать их потенциал для решения задач образования.

На начало 2019/20 учебного года Общественные фонды «остались» только в городе Бишкек и городе Ош. В городе Бишкек функционирует 77 Общественных фондов, в которые ежегодно поступает порядка 205,0 млн. сомов родительских средств.

В 2018 финансовом году поступление родительских взносов в Общественные фонды города Бишкек составили **204,3 млн. сомов**. До 48,9 % собранных средств использовалось школой на материальное поощрение работников, остальные средства распределялись на учебные расходы и текущий ремонт.

**Таблица 19. Структура расходов Общественных фондов**  
млн. сомов.

	Всего	% к итогу
Доходы, млн. сом	204,3	xxx
Расходы:	204,3	100,0
Оплата труда	99,9	48,9
Учебные расходы	68,8	33,7
Текущий ремонт	35,6	17,4

Доля родительских взносов в общем бюджете общеобразовательных организаций г. Бишкек составила **13,5%** в 2018 финансовом году (*табл.19*). Более полную оценку поступлениям и использованию родительских взносов Общественными фондами г. Ош не предоставляется возможным, так как доходы и расходы отличаются непрозрачностью, учет их ведется только на *уровне* общественного фонда.

Общеобразовательные организации и общественные фонды не стремятся направить частный финансовый поток (родительские взносы, пожертвования) в систему казначейства. В 2018 году Счетной палатой КР выявлено, что порядка **10.7 млн. сом** специальных средств были использованы минуя систему казначейства<sup>62</sup>. Руководители общеобразовательных организаций оправдывают функционирование Общественных

<sup>62</sup> Отчет Счетной палаты за 2018 год. веб-сайт: [www.esep.kg](http://www.esep.kg). 2019 год, Бишкек

фондов тем, что введение казначейской системы затрудняет решение повседневных хозяйственных вопросов.

#### **ГЛАВА 4. Развитие и укрепление материально – технической базы ОО на условиях софинансирования из частных источников.**

Государственные бюджетные средства покрывают лишь **83,9 % потребности** общеобразовательных организаций в финансировании. Особенно в тяжелой ситуации находится учебная и материально-техническая база общеобразовательных организаций, на текущее содержание которой направляется только **0,8 %** школьного бюджета. По предварительным расчетам финансирование расходов на учебные цели и текущий ремонт должны быть не менее **15,8 %** школьного бюджета<sup>63</sup>. Это очень большая финансовая нагрузка на государство, ресурсы и возможности которого ограничены.

Потенциальным частным источником финансирования развития и укрепления материально-технической базы на условиях **софинансирования** являются **попечительские взносы** родительской общественности.

Государство пыталось узаконить и упорядочить практику привлечения родительской средств на поддержку материально-технической и учебной базы общеобразовательных организаций:

1. **Декабрь, 2001 года.** Принято Постановление Правительства КР от 10.12.2001 года № 775 «Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы общеобразовательных, дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республике».

В целях привлечения дополнительных источников финансирования введен ежегодный родительский взнос в размере одной минимальной заработной платы (100 сом) для общеобразовательных организаций, дошкольных и внешкольных учреждений, которые находятся в сельской местности и 1.6 минимальной заработной платы (160 сом) для общеобразовательных организаций, дошкольных и внешкольных учреждений, которые находятся в городской местности. Взимание дополнительных взносов было запрещено.

Введение родительских взносов в 2001 году было встречено родительской общественностью с пониманием. Государством были определены размеры родительских взносов для образовательных организаций сельской и городской местности, определен порядок внесения средств, определена льготная категория семей, которые освобождались от уплаты родительских взносов. Взносы родителей имели целевой характер и направлялись на поддержание материально-технической и учебной базы образовательных организаций.

2. **Март, 2006 год.** Приказом Министерства образования, науки и молодежной политики КР № 152/1 от 14.03.2006 года было предписано территориальным управлениям образования и молодежной политики областей, городам Бишкек и Ош прекратить взимание родительских взносов, предназначенных для текущего ремонта школ и арендной платы за пользование учебниками.
3. **Июнь, 2006 год.** Постановлением Правительства КР № 465 от 28.06.2006 года Постановление Правительства КР № 775 от 10.12.2001 года «Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы общеобразовательных, дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республике» **признано недействительным.**

После «тюльпановой революции» в марте 2005 года к власти пришла оппозиция, которая подвергала критике ранее принятые решения предыдущей власти, и в 2006 году родительские взносы были отменены. С отменой родительских взносов, начиная с 2006

<sup>63</sup> Расчет:  $(1348,9 + 1886,9) / 20444,9 * 100 = 15,8\%$



финансового года, доля расходов на образование снижается в общих расходах бюджета республики

4. **Август, 2006 год.** Постановлением Правительства № 619 от 25.08.2006 года *отменено предыдущее постановление и введено в действующее* Постановление Правительства КР №775 от 10.12.2001 года «Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы общеобразовательных, дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республике» *изменение: исключили слово «общеобразовательные организации».*

Взносы были сохранены для дошкольных и внешкольных учреждений. Для общеобразовательных организаций по-прежнему взимание родительских взносов было запрещено. Для детских садов и внешкольных учреждений запрещалось использование родительских взносов, минуя систему казначейства.

5. **Май, 2009 год.** Постановлением Правительства № 277 от 06.05.2009 года внесены изменения в Постановление Правительства КР № 775 от 10.12.2001 года «Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республике» размер взноса увеличен до 340 сом для учреждений сельской местности и 544 сом для учреждений городской местности. Увеличение родительских взносов связано с изменением размера минимальной заработной платы.

После отмены родительских взносов, образовательные организации стали искать *альтернативные источники* привлечения финансовых средств. Сначала в городе Бишкек были открыты Общественные фонды поддержки образования, затем практика открытия общественных фондов стала распространяться по Кыргызстану. На начало 2011/12 учебного года Общественные фонды были открыты в **15,6%** общеобразовательных организаций, в том числе **10,6 %** сельских школах и **35,7 %** городских<sup>64</sup>. Больше всего Общественных фондов было открыто в Жалал-Абадской области (**73** ед.), Ошской области (**67** ед.) и г. Бишкек (**79** ед.).

Цель открытия Общественных фондов – привлечение родительских средств для решения вопросов школьного образования. Имея статус юридического лица, родительские взносы *аккумулировались* на счетах Общественных фондов в коммерческих банках.

6. **Сентябрь, 2013 год.** Приказ Министерства образования и науки КР от 17.09.2013 года № 609/1 было утверждено Положение о Попечительском совете общеобразовательной организации.

МОН была предпринята попытка *легализовать* частные источники финансирования через попечительские советы. Попечительские советы были наделены правом контроля целевого и рационального использования спонсорской помощи. Однако Попечительские советы *не имели* большого влияния на родительскую общественность и школьную администрацию ввиду отсутствия стабильных источников поступления средств.

7. **Май, 2014 год.** Принят Закон «О попечительском совете» от 30.05.2014 года № 81, которым установлены правовые и организационные основы формирования попечительского совета.

Законом были установлены правовые основы деятельности Попечительского совета. Для организации своей деятельности Попечительские советы получили право *привлекать* денежные средства из источников, не противоречащих законодательству. Для облегчения доступа к внебюджетным средствам, руководителю общеобразовательной организации дано *право* открывает накопительный счет в банке, и использовать средства в соответствии с решением Попечительского совета.

8. **Июль, 2014 год.** Издан приказ МОН от 30.07.2014 года № 563/1 «О выполнении Закона КР «О попечительском совете», которым предписывалось создание в государственных общеобразовательных организациях попечительского совета.

<sup>64</sup> НСК, Образование и наука, Бишкек, 2012 г

Приказом министерства образования и науки Попечительские советы были наделены **правом** создания общественных, благотворительных фондов. Начальникам Управлений образования г. Бишкек и г.Ош, заведующим Районных/городских отделов образования рекомендовано оказать содействие по созданию и функционированию Попечительских советов. Приказ **не был выполнен** в части закрытия действующих Общественных фондов, т.к. не имел правовой силы в отношении НКО.

9. **Апрель, 2015 год.** Внесены изменения и дополнения в Закон КР «Об образовании» Законом «О внесении дополнений в Закон Кыргызской Республики» от 17 апреля 2015 года №84.

«Только попечительские советы государственных или муниципальных образовательных организаций (далее - образовательные организации) могут на **добровольной основе** привлекать финансовые и иные материальные средства. Финансовые средства, привлеченные попечительским советом, зачисляются на специальный счет **казначейства** и используются по целевому назначению в соответствии с решением попечительского совета» (ст. 43-1).

Администрация общеобразовательных организаций поддерживала функционирование общественных фондов (а чаще всего не официально контролировали его работу), не во всех школах были созданы попечительские советы. Средства родителей использовали не только на поддержку материально-технической базы общеобразовательных организаций, но и на доплаты работникам. Сбор и расходование родительских средств отличались крайней не прозрачностью, что вызывало возмущение родительской общественности.

10. **Март, 2016 год.** В целях обеспечения эффективного и прозрачного использования внебюджетных средств, принято Распоряжение Правительства КР № 134-р от 31.03.2016 года, которым принято провести пилотную апробацию механизма регулирования внебюджетных средств в дошкольных и общеобразовательных организациях с 1 марта по 31 декабря 2016 года.

Дошкольным и общеобразовательным организациям **разрешилось** открывать счета в коммерческих банках для учета и обслуживания внебюджетных средств. Было установлено, что внебюджетными средствами являются добровольные пожертвования, целевые взносы, оплата за оказание дополнительных образовательных услуг.

11. **Апрель 2016 год.** Во исполнении Распоряжения Правительства КР от 31 марта 2016 года №134- р, был издан Приказ Министерства образования и науки КР от 12 апреля 2016 года №456/1, который утвердил Перечень государственных и муниципальных общеобразовательных организаций для участия в **пилотной** апробации по обслуживанию внебюджетных средств на счетах в коммерческих банках страны.

Была еще одна попытка государства обеспечить **эффективность и прозрачность** использования родительских средств. Было разрешено организациям открывать **счета в коммерческих банках** для учета и обслуживания внебюджетных средств.

После вступления в силу Бюджетного Кодекса КР от 16 мая 2016 года № 59 с 01 января 2017 года, такие счета подлежали закрытию, т.к. бюджетным учреждениям было **запрещено** открывать счета в коммерческих банках без специального разрешения уполномоченного государственного органа (ст.105).

12. **Январь 2017 год.** Внесены изменения в статью 39. Закона «Об образовании», "Попечительский совет государственной образовательной организации осуществляет свою деятельность для достижения уставных целей государственной образовательной организацией".

Законом КР «Об образовании» **закреплен статус** Попечительского совета. Попечительский совет – выборный орган соуправления государственной образовательной организации без статуса юридического лица, осуществляющий функции по оказанию

содействия для достижения уставных целей образовательной организации, а также по привлечению дополнительных (внебюджетных) средств и контролю их целевого использования<sup>65</sup>.

Отмена **обязательных** родительских взносов не привела к кардинальным изменениям в финансировании общеобразовательных организаций: по-прежнему наблюдался дефицит бюджетных средств; в крупных городах **функцию сбора** обязательных **родительских взносов** взяли на себя Общественные фонды поддержки образования.

В сельской местности ситуация иная: производятся **неформальные** сборы на охрану, на хозяйственные нужды и текущий ремонт в небольших суммах. Решения о размере родительских сборов принимаются родительским комитетом класса или общим собранием родителей, которые понимали, что отмена родительских взносов приведет к ухудшению условий обучения детей.

Одна из задач системы образования, принятая Стратегией развития образования на 2012-2020 годы, направлена на **поддержку многоканального финансирования сектора образование**<sup>66</sup>. Многоканальное финансирование включает в себя наряду с бюджетным финансированием новые источники – гранты, инвестиции, спонсорская и благотворительная помощь, платные образовательные услуги и другие источники. Настала острая необходимость **упорядочить привлечение, учет и использование денежных средств**, поступивших в образовательную организацию в виде попечительских взносов, пожертвований. Нормативно-правовая база привлечения попечительских взносов подготовлена, **необходима политическая воля правительства**.

#### 4.1. «Платное» и «бесплатное» школьное образование – где грань?

Конституция Кыргызской Республики гарантирует гражданам республики **бесплатное основное общее и среднее общее** образование в государственных образовательных организациях (ст. 45). Конституционная норма о бесплатности образования невозможна без **полноценного бюджетного финансирования** общеобразовательных организаций имеют право **привлекать** дополнительные финансовые средства из других источников финансирования (ст.43 Закон «Об Образовании»). Этим самым государство **признает** недостаточным бюджетное финансирование.

**Организация** – понятие более широкое, и в него входит, в числе прочего, термин «учреждение». А учреждение - это организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и **финансируемая полностью или частично** этим собственником<sup>67</sup>. Таким образом, действующим законодательством предполагается, что **собственник (государство) может не полностью финансировать расходы** образовательных организаций. В соответствии с Законом «Об образовании», ст.44 «Порядок финансирования образовательных организаций», государство **гарантирует** выделение средств на нужды образования в размере, обеспечивающем его приоритетность, а также **защищенность соответствующих расходных статей** в условиях инфляции.

**Единый реестр государственных услуг**, оказываемый органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями детализирует перечень **платных и бесплатных** образовательных услуг в школьном

<sup>65</sup> Закон КР «Об образовании», № 92

<sup>66</sup> Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы.

<sup>67</sup> Закон КР «О некоммерческих организациях», № 111 от 15.10.1999 года.

образовании. На бесплатной основе - предоставление начального общего образования, основного общего и среднего общего образования; на платной основе - предоставление профильного образования **сверх установленного образовательного стандарта** свыше установленных учебных часов (государственный заказ) и предоставление среднего общего образования с углубленным изучением профильных предметов в высших учебных заведениях.<sup>68</sup>

Функционирование любой организации начинается с процесса использования ее ресурсов, которые классифицируются как **материальные, трудовые, финансовые, информационные, интеллектуальные, человеческие** и т.д. Для изучения вопроса платности и бесплатности школьного образования, условно выделим в системе образования **два вида ресурсов**:

- (1) образовательный ресурс;
- (2) материальные ресурсы (материально-техническая база).

**К образовательным ресурсам** относится: (1) кадровые ресурсы; (2) профессиональная компетентность учителей, выполнение ими государственного образовательного стандарта; (3) инновационные образовательные технологии (обеспечение интерактивными досками, мультимедийными проекторами); (4) электронно-образовательные ресурсы (интернет, электронные издания, компьютер); (5) цифровые образовательные ресурсы (использование цифровых планов и карт на любом электронном носителе – CD, DVD); (6) доступ к художественной и учебной литературе (школьные библиотеки) и т.д.

**Образовательные ресурсы** очень трудно наработать и сохранить, поэтому из средств бюджета **полностью покрываются расходы**, направленные на сохранение и преумножение этих ресурсов. В первую очередь, государство финансирует расходы на оплату труда педагогам; учителям производят доплату за стаж педагогической работы и за квалификационную категорию; за счет бюджетных средств учителя повышают квалификацию; для организации учебного процесса за счет средств государства приобретаются материалы для школьных лабораторных занятий и демонстрационный материал; за счет капитальных вложений приобретаются учебники, технические средства обучения, компьютеры и т.д. (**табл.19**).

Эффективность использования образовательного ресурса связана с наличием, состоянием **материального ресурса** общеобразовательной организации. **Материальный ресурс** формируется в пределах выделенного государством финансирования. Утрата этого ресурса возможна при **снижении объема государственного финансирования**, но дефицит финансирования **компенсируется** дополнительными полномочиями, которыми государство наделяет общеобразовательные организации для привлечения **внебюджетных средств**.

<b>Таблица 20. Финансирование общеобразовательных организаций из средств государственного бюджета</b>	
<b>Полное покрытие расходов</b>	<b>Частичное покрытие расходов</b>
<b><i>Сохранение и преумножение образовательных ресурсов</i></b>	<b><i>Развитие и укрепление учебно - материальной базы</i></b>
Кадровые ресурсы (мотивация учителей через систему оплаты труда)	Финансирование учебных расходов
Организация учебного процесса (программы, образовательные стандарты, учебники и др.)	Финансирование расходов на текущий ремонт

<sup>68</sup> ПП № 72 от 10.02.2012 г, № 85

Развитие и совершенствование профессиональной компетенции учителей(курсы ПК)	
Электронно-образовательные ресурсы (компьютер, интернет, электронные издания)	
Обеспечение цифровыми образовательными ресурсами (учебные видеофильмы и др.)	
Совершенствование инновационных образовательных технологий (интерактивные доски)	
<b>Создание условий для обучения</b>	
Капитальный ремонт школьной инфраструктуры	
Оплата коммунальных услуг и воды	
Приобретение школьной мебели	
Организация бесплатного питания уч-ся 1-4 кл	

С точки зрения платности и бесплатности школьного образования, **образовательные ресурсы являются бесплатными** для потребителей образовательных услуг (учащихся и их родителей). За полученные знания, навыки в пределах образовательного стандарта никто не платит, точнее, платит бюджет. А вот **сверх стандарта** - все становится платной образовательной услугой. Это дополнительные занятия, углубленное изучение предметов, дополнительная учебная литература для учащихся, кружки по интересам, группы продленного дня для детей и т.п. по **желанию** родителей.

Гарантией государства бесплатности образования выступает **Норматив бюджетного финансирования** на обучение одного учащегося. Норматив бюджетного финансирования в расчете на одного учащегося гарантирует равенство оплаты **образовательной услуги** из бюджета для всех, независимо от экономического положения семей.

За счет средств государственного бюджета организовано **бесплатное питание** учащихся 1-4 классов. В 2019 году на организацию бесплатного питания учащихся 1-4 классов государство выделило 470,0 млн. сом, а в октябре еще дополнительно 88,7<sup>69</sup> млн. сомов.

За счет средств государственного бюджета полностью покрываются текущие расходы на оплату **коммунальных услуг**, за счет средств государства осуществляется **капитальный ремонт** школьной инфраструктуры. В то же время **частично** покрываются расходы на текущий ремонт школьных зданий, содержание и ремонт школьного оборудования, хозяйственные расходы.

В школьном образовании все учащиеся имеют **равенство образовательных возможностей**: пользуются одной и той же школьной программой; преподают учителя с одинаковым опытом; пользуются одинаковыми учебными принадлежностями и обеспечиваются одинаковыми уровнями ресурсов. Если бы некоторые учащиеся имели доступ к лучшему преподаванию, лучшим школам или большему объему государственного финансирования, то это можно было бы считать несправедливым.<sup>70</sup>

**Таблица 21. Расходы родительской общественности**

Полное покрытие расходов	Частичное покрытие расходов
--------------------------	-----------------------------

<sup>69</sup> Распоряжение Правительства КР № 392-р от 18.10.2019 года.

<sup>70</sup> [www.teachr magazine.cjm.au](http://www.teachr magazine.cjm.au). Джефф Мастерс. Что такое «справедливость» в образовании.

Образовательные услуги сверх образовательного стандарта	Неформальные платежи на текущий ремонт.
Дополнительный сервис (служба охраны, эстетическое оформление классных комнат и т.д.)	Неформальные платежи на текущие хозяйственные нужды
Подготовка детей к школе (форма, ранец, учебные принадлежности)	

В связи с **недостаточным государственным финансированием**, общеобразовательные организации вынуждены искать дополнительные источники финансирования на текущее содержание школы, в том числе обращаться за помощью к родителям. Родители оплачивают не только **дополнительный** сервис в школе – организацию службы охраны, эстетическое оформление классных комнат, установка дополнительного оборудования в школе и т.п., но **частично** текущие нужды и текущий ремонт ОО. В **обязательном** порядке родители оплачивают расходы на покупку школьных тетрадей, канцелярских товаров, школьную форму и спортивную форму для уроков физкультуры и т.д. (*табл.21*).

Практика **софинансирования** школьного образования со стороны родительской общественности в той или иной форме существовала всегда, еще с советских времен. В трудные 90-е годы прошлого века, образовательные организации испытывали недостаток практически во всем: отсутствие средств на оплату труда учителей, отсутствие средств на оплату коммунальных услуг, приобретение оборудования и т.д. В это время родители своими силами делали не только ремонт классных комнат, но и сдавали финансовые средства на приобретение мыла моющих, дезинфицирующих товаров, хозяйственных товаров, мела. Родители понимали сложную экономическую ситуацию в республике и помогали школам.

Большое количество негативных публикаций в СМИ по поводу «родительских взносов» и «бесплатности образования» спровоцировали волну недовольства и критики. Создавшееся в настоящее время негативное отношение родительской общественности к «взносам» является, скорее всего, протестной реакцией невыполнения государством своих обязательств по предоставлению «бесплатного образования», а более всего **отсутствием прозрачности привлечения и расходования** родительских средств.

Законом КР «Об Образовании» определено, что общеобразовательные организации обязаны **обеспечить** прозрачность привлечения и использования внебюджетных средств, ежегодно до 1 августа обязаны проводить общественные слушания о расходовании внебюджетных средств (ст. 44-1). МОН было инициировано создание попечительских советов во всех школах республики и определены их функции (ст.43). Финансовые средства, привлеченные попечительским советом, зачисляются на **специальный** лицевой счет в казначействе и используются по целевому назначению в соответствии с решением попечительского совета (статья 43-1).

## Вывод

Конституция Кыргызской Республики гарантирует гражданам общедоступное и бесплатное общее основное и общее среднее образование. **Степень реализации права** граждан на **бесплатное образование** находится в прямой зависимости от развития экономики страны, т.к. сфера образования требует достаточно высокой финансовой поддержки. Одной из причин недофинансирования также является растущая стоимость государственного образовательного стандарта среднего общего образования, по которому гарантирована бесплатность.

**Общедоступность образования обеспечена тем**, что во всех населенных пунктах, даже малочисленных открыты школы. Каждому гражданину предоставлена возможность вне зависимости от национальности, материального достатка семьи, места жительства поступление в общеобразовательную организацию.

Расходы на содержание и преумножение **образовательных ресурсов** финансируются государством в полном размере, т.е. являются **«бесплатными»** для пользователей образовательных услуг и их родителей. Государство обеспечивает приоритетность финансирования **«защищенных»** расходных статей.

В тоже время, действующее законодательство предполагает, что собственник (государство) может не полностью финансировать другие, не «защищенные» статьи расходов образовательных организаций, а только в **пределах** имеющихся средств.

Принятие этого пункта нормативного акта вызвано **ограниченностью** государственных бюджетных средств. У государства ограничены средства на проведение мероприятий по устранению неисправностей или восстановление работоспособности отдельных школьных помещений, инженерных сетей, школьного оборудования, а также ограничены средства на приобретение малоценных предметов, санитарно-гигиенических средств, предназначенных для санитарной уборки школьных помещений, хозяйственные расходы и др. **Здесь проходит грань частично «платных» и «бесплатных» статей расходов** для родительской общественности.

Следует отметить, что **бесплатное образование никогда не бывает бесплатным** для домашних хозяйств. За счет своих средств родители покупают школьные принадлежности для своих детей-школьников, оплачивают экскурсии, оплачивают неформальные сборы на нужды класса и т.д. «Бесплатное» образование влечет за собой немало всяких затрат.

Если при ограниченных бюджетных средствах провозгласить «полное бесплатное образование», то неизбежна **коррупция** в этой сфере. Поэтому в республике «процветали» нелегальные сборы родительских средств на уровне общеобразовательной организации или «легальные» в форме попечительских взносов, уплачиваемых в Общественные фонды поддержки образования. Однако отсутствие прозрачности в использовании средств вызывали недовольство родительской общественности.

#### **4.2. Оценка готовности и возможности родительской общественности к софинансированию школьных потребностей (результаты опроса)**

Для оценки готовности и возможности родительской общественности к софинансированию школьных потребностей был использован социологический метод анонимного опроса. Исследовательская выборка производилась случайным образом по типу наличия в семье детей школьного возраста и информированности о школьных проблемах, влияющих на родительские сборы. В опросе приняли участие **300** респондентов, проживающих в г. Бишкек (**16,6%** респондентов), г Ош (**16,6%**), в городах районного подчинения - г. Кант (**8,3%**) г. Кара-Балта (**8,3%**) и райцентрах Кара-Суу, Гулчо (**16,6%**), а также в сельских населенных пунктах Ошской области и Чуйской области (**33,3%**).

В опросе приняли участие родители (законные представители) учащихся общеобразовательных организаций. В опросный лист были включены разные утверждения, которые актуальны для **отдельной семьи** в условиях **конкретной образовательной организации**.

**Таблица 22. Общая характеристика респондентов**

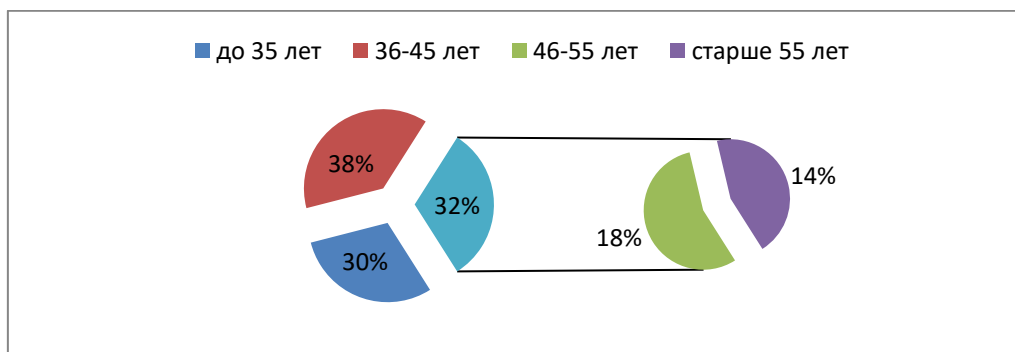
Показатель	Количественная характеристика
------------	-------------------------------

1	Пол	мужчины			женщины				
	Всего респондентов	51			249				
	Доля, в %	17,0			83,0				
2	Возраст, лет	18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	66 и старше		
	Всего респондентов	18	72	114	53	27	16		
	Доля, в %	6,0	24,0	38,0	17,7	9,0	5,3		
3	Количество детей в семье, чел	1	2	3	4	5	6	7	8
	Всего респондентов	22	55	106	60	37	17	1	2
	Доля, в %	7,3	18,3	35,3	20,0	12,3	5,7	0,3	0,7
4	из них школьного возраста, чел	1	2	3	4	5	7		
	Всего респондентов	122	109	54	13	1	1		
	Доля, в %	40,7	36,3	18,0	4,3	0,3	0,3		
5	В каком классе учится ребенок	1-4			5-9		10-11		
	Всего	230			246		90		
	Доля, в %	40,6			43,5		15,9		
6	Тип поселения	город			райцентр		село		
	Всего респондентов	100			100		100		
	Доля, в %	33,3			33,3		33,3		
7	Сфера занятости	Собственный бизнес	В частной фирме	В гос. организации	Гос. служащий	НПО	Учеба	Не работает	
	Всего респондентов	26	31	42	7	1	6	187	
	Доля, в %	8,7	10,3	14,0	2,3	0,3	2,0	62,3	
8	Образование	Начальное		Среднее		СП	Незаконченно в/о		в/о
	Всего, респондентов	9		144		46	10		91
	Доля в %	3,0		48,0		15,3	3,3		30,3
9	Ежемесячный доход семьи, сом	до 3000	3001-6000	6001-9000	9001-12000	12001-15000	15001-18000	18001-21000	более 21001
	Всего респондентов	15	46	33	55	30	23	32	44
	Доля, в %	5,0	15,3	11,0	18,3	10,0	7,7	10,7	14,7

Среди всех опрошенных респондентов городские жители составили **49,9 %**, в том числе городов районного подчинения – **16,6 %**; сельские – **49,9%**, в том числе районных центров - **16,6%**.

По возрастной категории респонденты разделились следующим образом: **30,0%** респондентов в возрасте до 35 лет; **38,0%** респондентов в возрасте 36 - 45 лет и **32,0%** респондентов старше 45 лет (рис.13). Средний возраст опрошенных - **42 года**. Из общей выборки респонденты - мужчины составили **17,0 %**.

**Рис. 13. Возрастная характеристика респондентов**





Одной из ключевых характеристик респондентов является их уровень образования. Почти половина респондентов (**48,9 %**) имеют специальное, высшее или незаконченное высшее образование; **48,0 %** респондентов – общее среднее образование (табл.22).

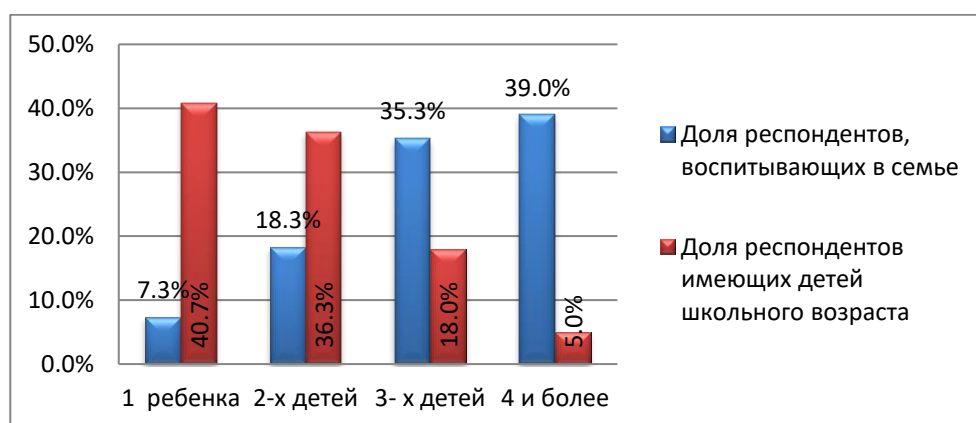
Опрашивались респонденты с различным уровнем дохода: на доход в сумме до **15,0 тыс. сом** в месяц указали **59,6 %** респондентов; до **21,0 тыс. сом** – **18,4%**, а свыше **21,0 тыс. сом** – **22,0%** респондентов. Медианный ежемесячный доход респондентов составляет **11 455 сомов** в месяц, **50,4 %** респондентов указали доход выше и **49,6%** ниже этой величины.

Из числа опрошенных, **62,3%** официально не работают, **16,3%** работают в бюджетных организациях, **19,0 %** имеют свой бизнес или работают в частных фирмах (табл.22)

Среднее количество детей в семье, по результатам опроса, составило **3,3**. О воспитании в семье 4-х детей указали **20%** респондентов. Наибольшую долю представляют респонденты, в семьях которых воспитывается трое детей – **35,3 %**. О воспитании в семье одного или двоих детей указали **25,6%** респондентов (табл.22).

Семьи респондентов, имеющие одного ребенка **школьного возраста** составили **40,7%**, двоих детей – **36,3%**, троих детей школьного возраста – **18,0%** (рис.14).

**Рис. 14. Количество детей школьного возраста в семьях респондентов**



Среднее количество детей **школьного возраста** в семьях респондентов – **1,9**. В основном это дети, которые учатся в начальных классах и среднем звене – **84,1%**

В ходе опроса получены ответы на следующие вопросы:

1. Оцените важность *наличия хорошей материально-технической и санитарно-гигиенической* учебной базы для обучения детей в школе;
2. Оцените *состояние материально-технической и санитарно-гигиенической базы* в школе, в которой обучается Ваш ребенок;
3. Считаете ли Вы, что сегодня школам, в целях поддержания соответствующих санитарно-гигиенических условий и материально-технической базы (в частности проведения текущего ремонта) *значимо получать финансовую помощь со стороны родителей?*
4. Обсуждает ли с Вами классный руководитель материальные проблемы класса и пути их решения?
5. Оказываете ли Вы финансовую помощь школе? Да (указать сумму в месяц) \_\_\_\_\_

6. Удовлетворяет ли Вас та сумма, которую Вы сегодня вносите в качестве финансовой помощи школе?
7. Куда Вы вносите финансовые средства? (Отметить).
8. Вас устраивает схема сбора средств на оказание материальной помощи на нужды школы?
9. Готовы ли Вы продолжать или начать оказывать **посильную** материальную помощь на нужды школы для того, чтобы поддерживать соответствующие материально-технические и санитарно-гигиенические условия в школе, где учатся Ваши дети?
10. Какой размер помощи **является необременительным** для бюджета вашей семьи (в месяц на одного ученика) в качестве оказания материальной помощи на нужды школы, учитывая общее число школьников в семье?
11. Считаете ли Вы, что детям из многодетных и малообеспеченных семей необходимы **льготы** при оказании материальной помощи школе?
12. Как Вы считаете, необходим ли **контроль** за величиной и расходованием родительских средств со стороны государства во избежание нерегулируемых сборов в школе?
13. Считаете ли Вы, что необходимо на законодательном уровне **закрепить порядок и условия** взимания родительской помощи во избежание нерегулируемых сборов в школе?

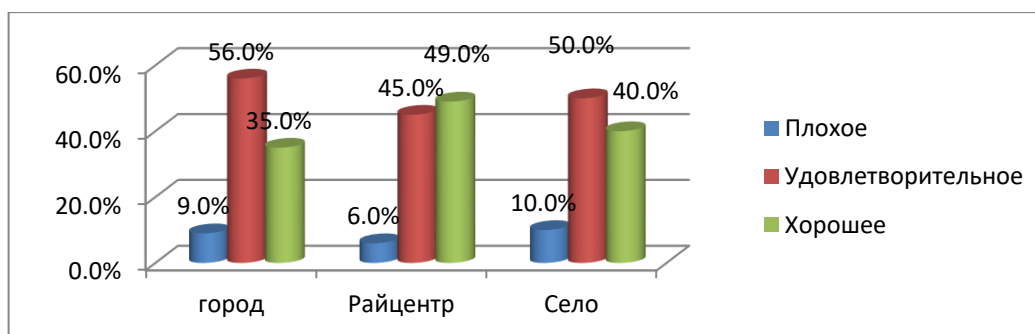
Первая группа (1-3) охватывает вопросы **оценки** состояния материально-технической базы общеобразовательных организаций. Для оценки состояния материально-технической базы **недостаточны** только показатели финансирования и удельные расходы на одного ученика, представленные выше, необходимы **субъективные оценки** соответствия параметров финансирования потребностям родительской общественности.

Субъективные оценки важны в силу того, что могут быть дифференцированы и позволяют составить общую картину **удовлетворенности** родительской общественности **реальными условиями обучения учащихся**, в том числе в разрезе город/Райцентр/село.

На вопрос «Оцените важность **наличия хорошей материально-технической и санитарно-гигиенической** учебной базы для обучения детей в школе» мнения респондентов были однозначными. Наличие в школе технических средств обучения (компьютеры, проекторы, лингафонные кабинеты), условия обучения (выход в интернет, наличие спортзала, хороший ремонт классных кабинетов, температурный режим в школе, оформленная пришкольная территория), а также соблюдение гигиенических требований как **очень важными** оценили **71,0 %** респондентов. Создание комфортных условий обучения является наиболее эффективным методом качественного образования.

При оценке состояние материально-технической и санитарно-гигиенической базы школы, в которой обучается ребенок, мнения респондентов разделилось.

**Рисунок 15. Ответы на вопрос «Оцените состояние материально-технической и санитарно-гигиенической базы в школе, в которой обучается Ваш ребенок»**



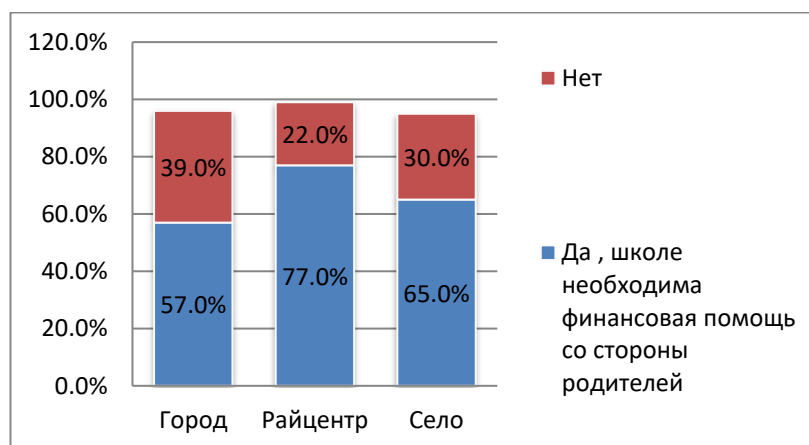
Как показал анализ рисунка (рис.15) и анализ полученной общей информации **58,6 %** респондентов оценили состояние материально-технической и санитарно –

гигиенической базы школы «удовлетворительным» и «плохим», **41,3%** респондентов оценили как «хорошее», в том числе **49,0%** респонденты Райцентров. В разрезе город/райцентр/село менее всего удовлетворены состоянием средой обучения село (**10,0%**) и город (**9,0%**).

Можно утверждать, что ответы респондентов больше касались соблюдению санитарно-гигиенических условий обучения, чем соответствие современным требованиям обеспеченности школы учебным оборудованием, учебниками и техническими средствами обучения. Больше половины респондентов (**50,3%**) оценила состояние образовательной среды обучения «удовлетворительным», в том числе **56,0%** респондентов городской местности.

При этом **66,3 %** респондентов считают финансовую помощь со стороны родителей *важной* для поддержания санитарно-гигиенических условий и материально-технической базы школы.

**Рисунок.16. Ответы на вопрос «Считаете ли Вы, что сегодня школам, в целях поддержания соответствующих санитарно-гигиенических условий и материально-технической базы (в частности проведения текущего ремонта) значимо получать финансовую помощь со стороны родителей?»**



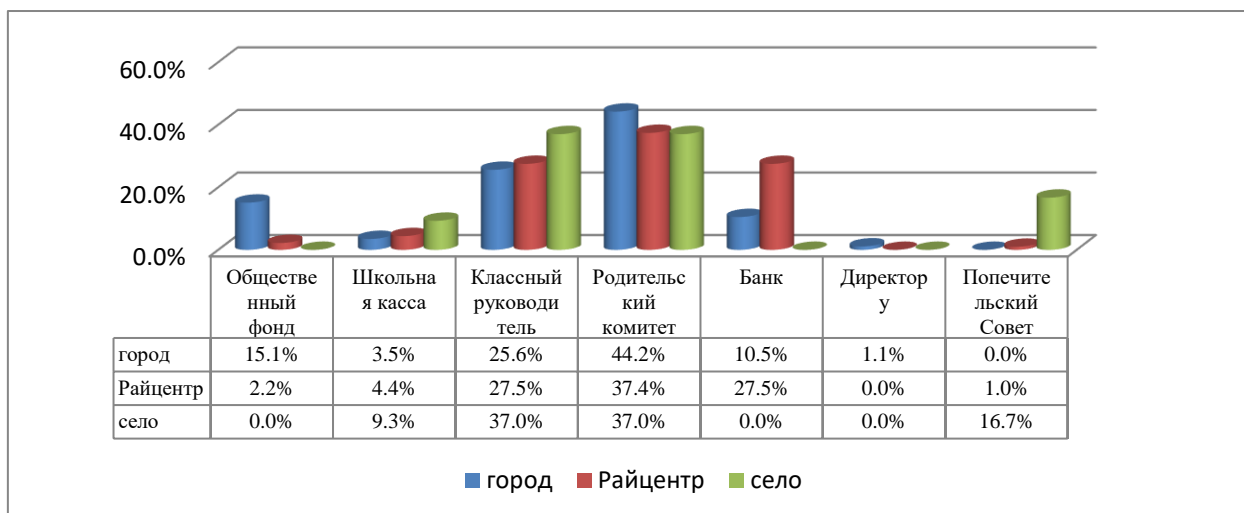
Наиболее мотивированы оказывать финансовую помощь школе респонденты Районных центров (**77,0%**) и села (**65,0%**) (рис.16)

Вторая группа (4-9) охватывает вопросы, позволяющие изучить мнение родительской общественности о родительских взносах и их *готовность продолжить* участвовать в решении финансовых проблем школы. Мнение родителей является важным, так как позволяет выявить не только разные схемы сбора родительских средств, но и отношение родительской общественности к данным схемам, и суммы «неформальных сборов».

Родительские взносы всегда были «больной» темой общества, потому что между школой и семьей встали денежные отношения. Закон запрещает школам собирать взносы, но никто не запрещает это делать родительскому комитету, попечительскому совету, общественным фондам и др. Вопрос оказания финансовой помощи школе является одним из основных не только в процессе изучения общественного мнения, но и организации школьного обучения вообще. Ему традиционно уделяется большое внимание перед началом учебного года.

Материальные проблемы класса и пути их решения обсуждаются на родительском собрании, об этом подтвердили **81,0%** респондентов. Затем схемы взимания родительских средств отличаются разнообразием.

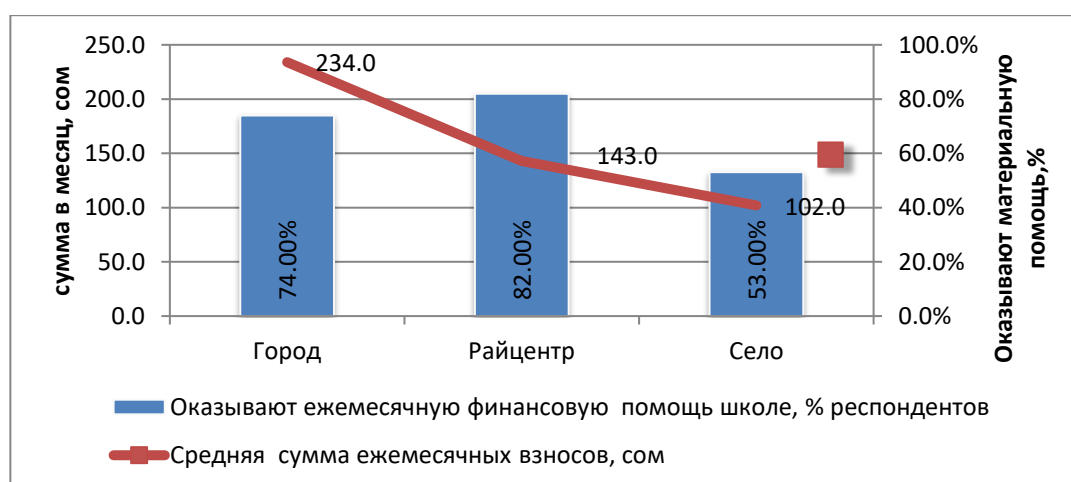
**Рисунок 17. Ответы на вопрос «Куда Вы вносите финансовые средства?»»**



Анализ информации, представленный на рисунке (рис.17) и анализ общей информации, позволяет утверждать, что родительские средства чаще всего сдаются родительскому комитету, об этом заявили **39,8%** респондентов, в том числе **44,2%** респондентов городской местности, **37,4%** респондентов райцентров и **37,0%** респондентов сельской местности. О том, что средства сдаются классному руководителю, подтвердили **29,0 %** респондентов. Следует отметить, что **27,5 %** респондентов Райцентров указали, что средства перечисляют на расчетный счет школы, **15,1%** респондентов городской местности подтвердили, что сдают средства в Общественный фонд.

Финансовую помощь школе подтвердили **69,7%** респондентов, *среднее значение* родительских взносов составляет **165 сом** в месяц.

**Рисунок. 18. Ответы на вопрос «Оказываете ли вы финансовую помощь школе, и если «да», то какую сумму в месяц»**



Анализ информации, представленной на рисунке (рис.18) и полученная общая информация позволяет утверждать, что средний размер ежемесячных взносов в

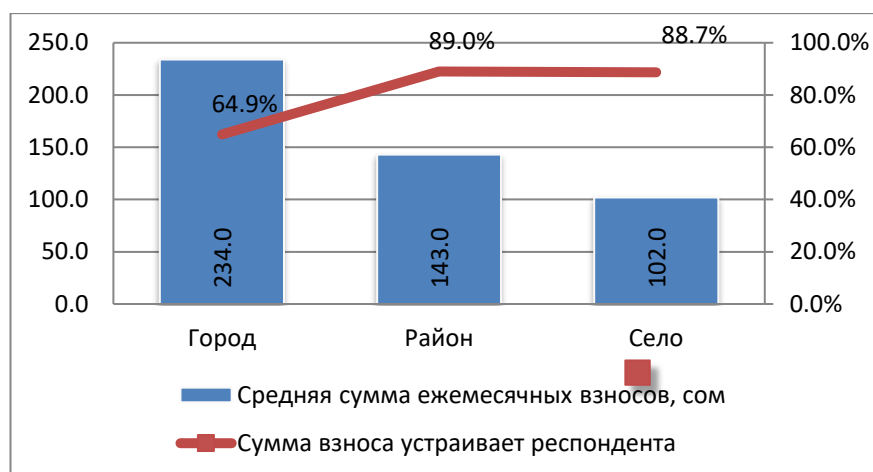
городских школах составляет **234 сом**, при этом более **27,0 %** респондентов указали средний размер ежемесячных взносов **533 сом**.

Средний размер ежемесячных взносов в школах Райцентров составляет **143 сом**, **14,7%** респондентов указали средний размер ежемесячных взносов в размере **455 сом**.

В сельских школах среднемесячный размер взносов составляет **102 сом** в месяц, **11,3 %** респондентов указали сумму до **200 сом** в месяц и **9,4 %** респондентов – до **300 сом** в месяц; **77,4%** респондентов села указали сумму ежемесячных взносов до **100 сом**.

Сумма ежемесячных взносов устраивает **80,4 %** респондентов, в том числе **89,0%** респондентов Райцентров и **88,7%** респондентов села.

**Рисунок. 19. Ответы на вопрос «Удовлетворяет ли Вас та сумма, которую Вы сегодня вносите в качестве финансовой помощи школе?»**

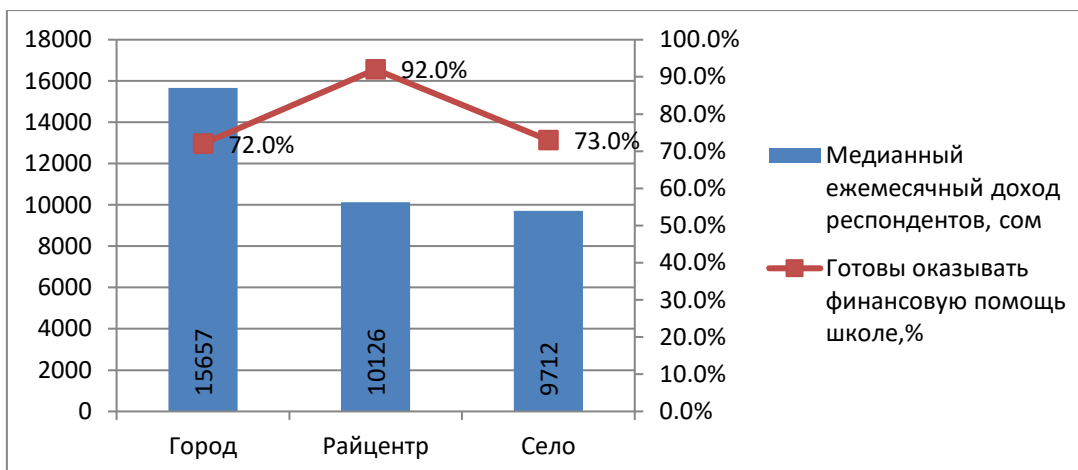


Менее всего устраивает сумма ежемесячных родительских взносов (**64,9%**) респондентов городской местности (**рис.19**).

К числу основных факторов **готовности** продолжить оказывать финансовую помощь школе относится фактор материальное благосостояние (доход) семьи, количество детей в семье и др. Проводя опрос, наблюдается обратная связь между уровнем дохода и готовностью оказывать финансовую помощь.

В таблице представлен медианный доход респондентов (это доход, характеризующий, что половина респондентов имеет доход ниже медианного, а половина респондентов имеет доход выше медианного) и данные готовности респондентов оказывать финансовую помощь школе.

**Рисунок. 20. Медианный ежемесячный доход респондентов**

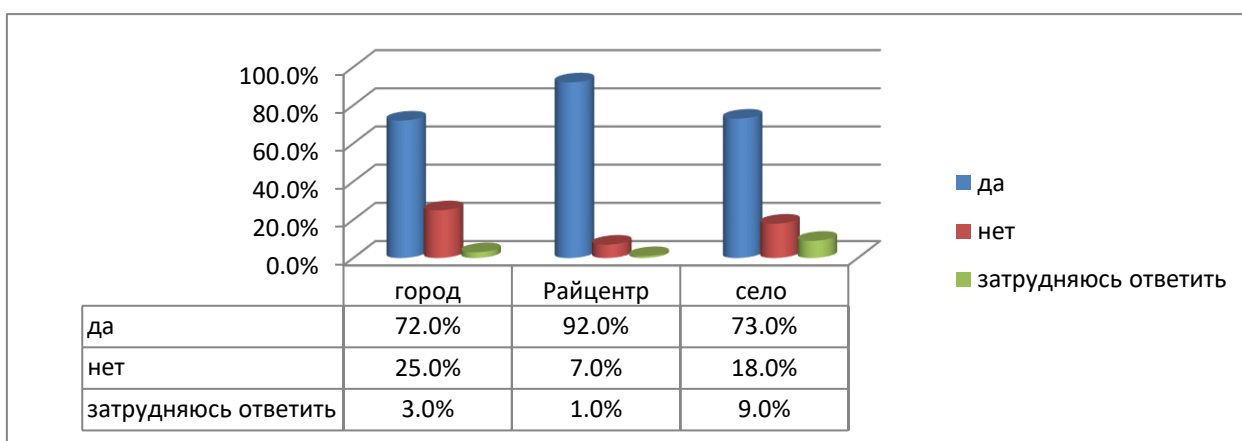


Медианный доход респондентов городской местности составил **15 657 сом** в месяц. Половина респондентов (**48%**) имеет доход выше этой суммы, а половина респондентов (**41,0%**) ниже; **72,0 %** респондентов готовы вносить средства в развитие материально-технической базы школы (**рис.20**).

Самый низкий медианный доход респондентов сельской местности (**9 712 сом**), тем не менее **73,0 %** респондентов подтвердили, что и дальше готовы оказывать посильную финансовую помощь школе.

Медианный доход респондентов Райцентров ниже, чем в городской местности. Однако они очень мотивированы и настроены дальше помогать школе (**рис.20**).

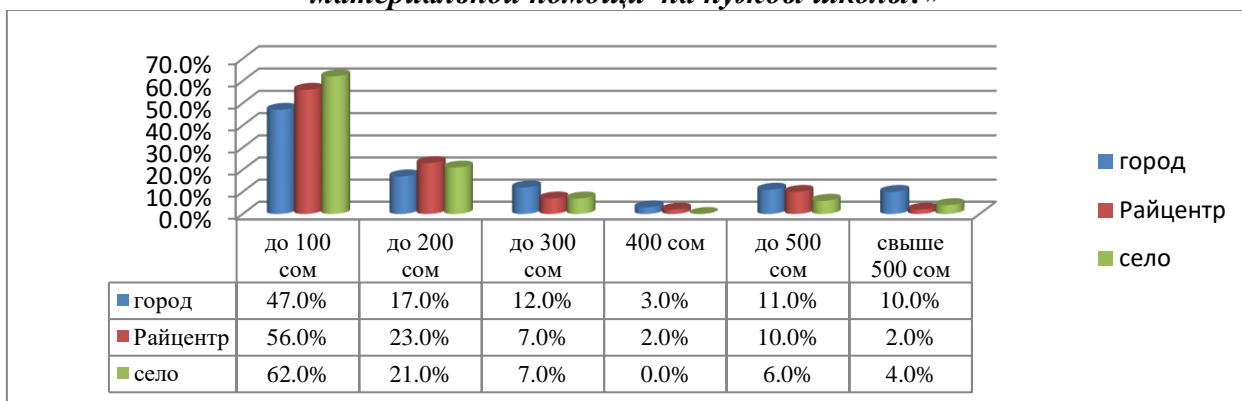
**Рисунок 21. Ответы на вопрос «Готовы ли Вы продолжать или начать оказывать посильную материальную помощь на нужды школы для того, чтобы поддерживать соответствующие материально-технические и санитарно-гигиенические условия в школе, где учатся Ваши дети?»**



Анализ информации, представленной на рисунке (**рис.21**) и полученная общая информация позволяет утверждать, что **92,0%** респондентов Райцентров, **72,0%** респондентов городской местности и **73,0%** респондентов сельской местности **готовы** оказывать посильную финансовую помощь школе. Противоположную точку зрения по этому поводу имеют **16,7 %** респондентов, в том числе **25,0%** респондентов городской местности и **18,0%** респондентов сельской местности.

Третья группа вопросов (9-11) направлена на изучения родительской *возможности* оказывать финансовую помощь школе.

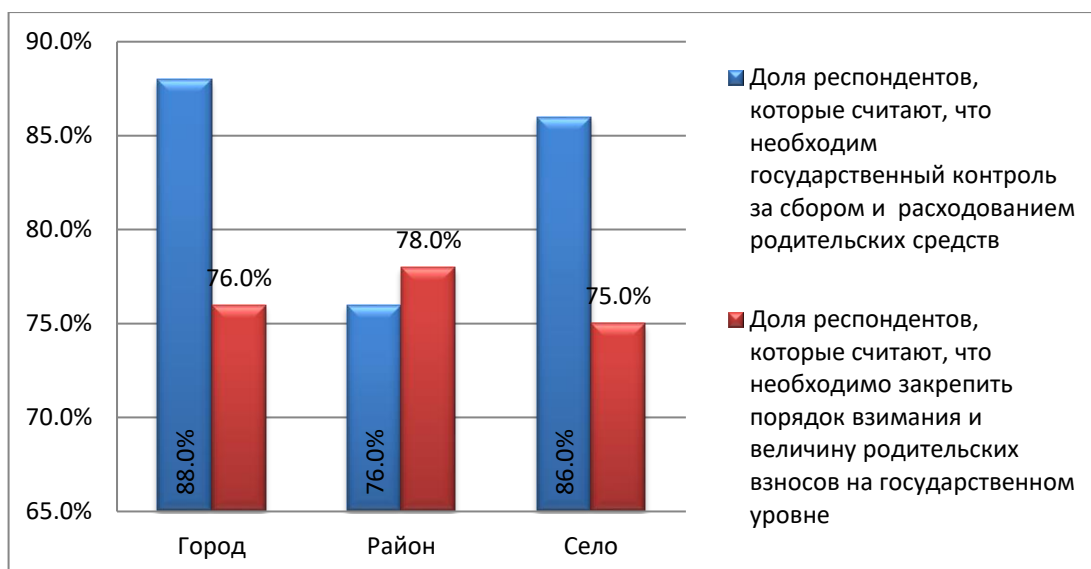
**Рисунок 22.** Ответы на вопрос: «*Какой размер помощи является необременительным для бюджета вашей семьи (в месяц на одного ученика) в качестве оказания материальной помощи на нужды школы?*»



Как показал анализ информации, представленной на рисунке (рис.22) и расчеты, *средневзвешенной* необременительной суммой предполагаемой родительской помощи для семей городской местности является **234 сом**, для семей Райцентров **191 сом**, для семей сельской местности **175 сом**. При этом **55,0%** респондентов указали до **100 сом** необременительной для бюджета семьи суммой в месяц на одного учащегося. **93,3%** опрошенных считают, что многодетным семьям и малообеспеченным должны быть представлены льготы по уплате родительских взносов.

Родители больше всего недовольные отсутствием прозрачности использования родительских взносов. При отсутствии ясности родители теряют уверенность и мотивацию оказывать финансовую помощь школе, растет их негативное отношение к сборам. Ответы респондентов на вопрос о необходимости установить государственный контроль за сбором и расходованием родительских средств был однозначным - **83,3%** респондентов ответили положительно; **76,3%** респондентов отметили, что порядок взимания и величину родительских взносов необходимо закрепить на государственном уровне.

**Рисунок 23.** Ответы на вопросы *о необходимости установления контроля за сбором и использованием родительских сборов, и о необходимости на законодательном уровне закрепить порядок взимания родительских взносов.*



Анализ информации представленный на рисунке (рис.23) позволяет утверждать, что в разрезе типов поселений **88,0 %** респондентов, проживающих в городской местности, **86,0 %** в селах и **76,0 %** в районных центрах считают необходимым **установить контроль за сбором и расходованием родительских средств со стороны государства**. О необходимости утвердить на государственном уровне **величину и порядок взимания взносов** подтвердили **76,0%** респондентов городского поселения; **76,0%** районных центров и **75,0%** сельской местности.

**Таблица 23. Сводная матрица результатов опроса родителей**

	Ответы респондентов, в % от числа опрошенных	
	Положительный	Отрицательный
1. Оценивают условия обучения как <i>очень важными</i> для повышения качества образования.	71,0	1,3
2. Оценивают состояние материально-технической базы (конкретной школы) как <i>хорошее</i> .	41,3	8,3
3. Согласны, что финансовая помощь со стороны родителей <i>нужна</i> для поддержания санитарно-гигиенических условий и материально-технической базы школы.	66,3	30,3
4. Утверждают, что <i>классный руководитель</i> обсуждает материальные проблемы класса и пути их решения.	81,0	16,7
5. <i>Оказывают</i> финансовую помощь школе.	69,7	26,0
6. Сумма, которую вносят родители в качестве финансовой помощи, их устраивает.	80,4	17,7
7. Финансовую помощь школе <i>оказывают</i> :		
через Общественный фонд	6,5	xxx
вносят в школьную кассу	5,2	xxx
отдают классному руководителю	29,0	xxx
отдают родительскому комитету	39,8	xxx
через банк	14,7	xxx
Директору	0,4	xxx
Попечительский Совет	4,3	xxx
8. Родители <i>готовы</i> оказывать посильную финансовую помощь школе.	79,0	16,7
9. Размер помощи, который является необременительным для бюджета семьи, на ученика в месяц ( расчетная		



<i>средневзвешенная величина) :</i>		
для семей городской местности, сом	234,0	xxx
для семей сельской местности, сом	175,0	xxx
10. Считают, что необходимы <i>льготы</i> для многодетных и малообеспеченных семей.	93,3	5,0
11. Считают, что <i>необходим</i> контроль за величиной и расходованием родительских средств со стороны государства.	83,3	13,7
12. Считают, что <i>необходимо</i> на законодательном уровне закрепить порядок и условия взимания родительской помощи во избежание нерегулируемых сборов в школе	76,3	19,0

#### **Вывод**

Большинство респондентов, **66,3 %**, считают важным оказывать финансовую помощь школе, **79,0 %** готовы и дальше это делать для улучшения материально-технической базы. Количество равнодушных к этой проблеме оказались в меньшинстве - **16,7%**.

Анализ показал, что *средневзвешенной* суммой предполагаемой родительской помощи для семей городской местности является **234 сом**, для семей Райцентров **191 сом**, для семей сельской местности **175 сом**. О необходимости наладить контроль за величиной и расходованием родительских средств согласны **83,3%** респондентов. О том, что необходимо на законодательном уровне закрепить порядок и условия взимания родительской помощи согласны **76,3%** респондентов (табл.23).

#### **4.3. Расчет предполагаемых попечительских взносов.**

В Кыргызстане был опыт (2001-2006г.г.) привлечения *родительских взносов* на поддержку материально-технической и учебной базы общеобразовательных организаций. *Честная позиция государства*, заявившая о необходимости финансовой поддержки со стороны населения, заменила негативное отношение к взносам на позитивное. Закрепление определенной суммы служило своеобразным *заслоном* от коррупции в школе. Учитывая ограниченные финансовые возможности государства на содержание материально-технической базы ОО, источником внешнего финансирования может стать родительская общественность на условиях софинансирования.

**Таблица 24. Расчет попечительских взносов (с учетом льготников)**

Регион /область	Численность учащихся, чел	В том числе		Предполагаемая сумма попеч. взносов
		город	село	
Баткенская	104 961	19184	85 777	148,7
Жалал-Абадская	251 664	40 336	211 328	352,8
Ошская	236 217	11963	224 254	314,3
Нарынская	60789	7 665	53 124	83,9
Таласская	54 903	8 063	46 840	76,5
Иссык-кульская	99 133	21 414	77 719	142,6
Чуйская	201606	35 251	166 355	284,5
г. Ош	86 957	86 957	0	169,3
<b>Итого</b>	<b>1 096 230</b>	<b>230833</b>	<b>865 397</b>	<b>1572,5</b>
г. Бишкек	162 495	162 495		316,3
<b>Итого</b>	<b>1 258 725</b>	<b>393 328</b>	<b>865 397</b>	<b>1888,8</b>

Предварительные расчеты (с учетом льготников) показали, что попечительские взносы в размере одной минимальной заработной платы в год на ученика сельской школы и полутора минимальной заработной платы в год на ученика в городской местности

позволят привлечь в систему школьного образования порядка **1 888, 8 млн. сом**, в том числе **316,3 млн.сом** в школы г. Бишкек (*табл.24*).

**Таблица 25. Процент покрытия дефицита финансирования учебных расходов и текущего ремонта за счет попечительских взносов**

	Дефицит бюджета на уч. расходы и тек. ремонт, млн.сом	Ожидаемые попечительские взносы, млн. сом.	% покрытия дефицита бюджета
Баткенская	309,6	148,7	48,0
Жалал-Абадская	744,1	352,8	47,4
Ошская	695,4	314,3	45,2
Нарынская	178	83,9	47,1
Таласская	162	76,5	47,2
Иссык-кульская	291,4	142,6	48,9
Чуйская	594,9	284,5	47,8
г. Ош	260,3	169,3	65,0
<b>Всего</b>	<b>3235,8</b>	<b>1572,5</b>	<b>48,6</b>
г. Бишкек	468,3	316,3	67,5
<b>Итого</b>	<b>3704,1</b>	<b>1888,8</b>	<b>51,0</b>

Родительские взносы позволят сократить дефицит финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт на **51,0 %**<sup>71</sup> *потребностей* общеобразовательных организаций. В разрезе регионов эта цифра составит: **45,2%** в Ошской области, **65,0 %** в г. Ош, **67,5 %** г Бишкек и т.д. (*табл.25*).

Финансовая нагрузка на родительскую общественность в сельской местности будет **200 сом в месяц** (в течение всего учебного года) и **300 сомов в месяц** в городской местности на одного ученика. Помесячный попечительский взнос позволит распределить во времени финансовые затраты и *снизит* финансовую нагрузку на родителей.

В Кыргызстане семьи с тремя и более детей составляют в среднем **22,8%** от общего числа семей. Для многодетных семей и уязвимых категорий населения предусмотрен механизм финансовой защиты (Проект постановления Правительства и примерное Положение прилагаются).

## **Глава 5. Варианты политики покрытия дефицита бюджетного финансирования общеобразовательных организаций.**

### **5.1. Совершенствование методики расчета норматива финансирования учебных расходов и норматива финансирования текущего ремонта.**

Бюджетное финансирование общеобразовательных организаций осуществляется в соответствии с *Государственным стандартом школьного общего образования*. Норматив бюджетного финансирования в расчете на одного учащегося должен быть *достаточным* для реализации Государственного образовательного стандарта школьного общего образования. Однако предварительные расчеты показали, что норматив финансирования учебных расходов занижен в **6 раз**, а норматив финансирования текущего ремонта в **5 раз** от потребности.

<sup>71</sup>  $(1888,8/3704,1)*100= 51,0 \%$

Учитывая, что Государственный образовательный стандарт школьного общего образования является **основой** для расчета Норматива бюджетного финансирования на предоставление услуг в области школьного общего образования, в документе должны найти отражение не только требования к структуре, процессу и оцениванию результатов освоения образовательной программы, но и **требования к условиям реализации основной образовательной программы**.

В Государственном образовательном стандарте школьного общего образования указан максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, данные используются при расчете норматива финансирования **на оплату труда** педагогических работников. Однако в документе **отсутствуют** требования к организации образовательного процесса, в том числе финансовому и кадровому обеспечению; материально-техническому и учебно-лабораторному, информационному <sup>72</sup> и т.д. Поэтому при расчете норматива финансирования учебных расходов и пополнения материально-технической базы **не был предусмотрен** весь перечень предполагаемых школьных потребностей.

**Отсутствие** официально установленных **требований** к организации образовательного процесса привели к **снижению значимости** учебных расходов и расходов на содержание школы в Нормативе бюджетного финансирования. На 2020 год, норматив финансирования учебных расходов утвержден в сумме **225 сом** (максимум для сельских школ), фактически финансово обеспечен в сумме **92 сом** на одного учащегося в год или **1,8 тыс. сом** в год на класс/комплект. Норматив финансирования текущего ремонта утвержден в сумме **368 сом** на одного учащегося в год, фактически обеспечен в сумме **90 сом** на одного учащегося в год. На основании представленных данных можно утверждать о недопустимо **низком уровне** финансирования учебных расходов и текущего ремонта.

**Основанием** для пересмотра норматива финансирования учебных расходов и включение в перечень пополнение материально-технической базы является внесение нового раздела «**Требования к реализации основной образовательной программы**» в Государственный стандарт школьного общего образования.

Существуют разные методики расчета норматива финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт : (1) **очень детально** по каждой позиции предполагаемых расходов; (2) **в процентах** к фондообразующему показателю; (3) расходы на текущий ремонт - от физического объема школьного здания и др. В Кыргызстане, норматив финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт рассчитывается **методом прямого счета**. Была сделана попытка детализировать расчеты, но, как показала практика, невозможно предусмотреть в расчетах все предполагаемые расходы.

Поэтому при расчете больше подходит методика расчета норматива финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт **в процентах к фондообразующему показателю**. В качестве фондообразующих показателей могут быть приняты любые показатели. Это может быть минимальный размер оплаты труда ; норматив финансирования расходов на заработную плату; общий норматив финансирования школьных расходов и др. Например, в Кыргызстане при расчете стимулирующего фонда в качестве фондообразующего показателя используют фонд заработной платы работников общеобразовательной организации.

В качестве **фондообразующего показателя** предлагается принять норматив финансирования расходов на заработную плату (**табл.26**).

#### **Таблица 26. Действующая и Новая методика расчета норматива финансирования учебных расходов.**

---

<sup>72</sup> ПП № 403 от 21.07.2014 г

	<i>Норматив финансирования учебных расходов</i>	<i>Норматив финансирования текущего ремонта</i>
Действующая методика расчета	Метод прямого счета	Метод прямого счета
Новая методика расчета	в % к фондообразующему показателю	в % к фондообразующему показателю
Предлагаемый фондообразующий показатель	Норматив финансирования расходов на заработную плату	Норматив финансирования расходов на заработную плату
Процент от Норматива ФЗП	8%	12 %
Утвержденный норматив на 1 учащегося на 2020 г	225 сом	368 сом
Расчет норматива по Новой методике, на 1 учащегося	$15\ 008 * 0,08 = 1200$ сом	$15\ 008 * 0,12 = 1\ 800$ сом

Использование фондообразующего показателя при определении норматива финансирования учебных расходов и норматива финансирования текущего ремонта, делает расчет *менее* трудоемким, *ликвидируется* остаточный принцип финансирования.

Дефицит финансирования *учебных расходов и расходов на текущий ремонт* общеобразовательных организаций Кыргызстана составляет **3,2 млрд. сомов** в год, разрыв между минимально необходимым и фактическим бюджетным обеспечением (*только текущий ремонт и учебные расходы*) составляет **0,6% ВВП**<sup>73</sup>. В связи с недостаточностью бюджетных средств, возможна *частичная компенсация* дефицита финансирования привлеченными средствами населения на условиях *со финансирования* расходов на содержание материально-технической базы общеобразовательных организаций, а также за счет оптимизации расходов на теплоэнерго ресурсы.

При условии принятия новой методики и утверждение коэффициентов *в размере 2% и 3%* от ФЗП на учебные цели и текущий ремонт соответственно, дополнительная нагрузка на бюджет составит **749,8 млн. сом, в т.ч. на республиканский бюджет – 663,0 млн. сом и местный бюджет г. Бишкек 86,9 млн. сом (табл.27).**

**Таблица 27. Расчет объема финансирования учебных расходов и текущего ремонта по новой методике**

Регион/ область	Численность учащихся, чел	Объем финансирования по новой методике		Фактические расходы, 2018		Увеличение расходов при принятии новой Методики
		Уч. расх при к=2% от ФЗП	Тек. Рем при к=3 % от ФЗП	Уч. Расх. и Тек ремонт		
Баткенская	104 961	31,5	47,2	7,1	8,3	63,3
Ж-Абадская	251 664	75,5	113,2	16,2	19,1	153,4
Ошская	236 217	70,9	106,3	16,7	19,5	141,0
Нарынская	60789	18,2	27,4	4,6	5,6	35,4
Таласская	54 903	16,5	24,7	3,7	4,3	33,2
И-кульская	99 133	29,7	44,6	7,1	8,5	58,7

<sup>73</sup> Расчет  $[(21,7 + 3,2)/569,4] * 100 - (21,7/569,4) * 100 = 4,4 - 3,8 = 0,6\%$  (21,7 млрд.сом –расходы на среднее образование; 569,4 млрд. сом – ВВП)

Чуйская	201606	60,5	90,7	13,4	16,1	121,7
г. Ош	86 957	26,1	39,1	4,1	4,9	56,2
<b>Итого</b>	<b>1 096 230</b>	<b>328,9</b>	<b>493,3</b>	<b>72,9</b>	<b>86,3</b>	<b>663,0</b>
г. Бишкек	162 495	48,7	73,1	13,2	21,8	86,9
<b>Всего</b>	<b>1 258 725</b>	<b>377,6</b>	<b>566,4</b>	<b>86,1</b>	<b>108,1</b>	<b>749,8</b>

Источник: расчет

Принятие новой методики позволит не только пересмотреть объем финансирования из средств государственного бюджета, но и придать *экономическую значимость* этим видам школьных расходов.

## 5.2 Принятие программы «Стимулирование экономного и рационального использования ресурсов на уровне образовательной организации».

В условиях ограниченности бюджетных средств потенциально возможным источником пополнения материально-технической базы станут высвобожденные средства в результате *экономного и рационального* использования тепло энергоресурсов и воды. Выбор эффективной мотивационной системы будет способствовать заинтересованности школьного коллектива минимизировать расходы на тепло энергоресурсы и воду. В данном случае необходимо сочетание материальной и нематериальной мотивации.

*Нематериальная мотивация* очень важна для многих работников школ, стала более востребована и эффективна. Наиболее распространены следующие формы нематериальной мотивации: улучшение комфорта на рабочем месте, направление на курсы в целях повышения квалификации, выдача грамот и благодарности от руководства, награды, хорошие отношения в коллективе и др.

Спецификой бюджетных образовательных организаций является их *зависимость* от государственного финансирования и *строгого* распределения расходов по статьям экономической классификации, что приводит к ограничению возможностей материальной мотивации. Поэтому мотивацией для школы станет решение *оставлять сэкономленные средства* в общеобразовательной организации и направлять их на укрепление материально-технической базы и на поощрение коллектива.

Право оставлять сэкономленные средства будет первым шагом к *финансовой самостоятельности* общеобразовательных организаций.

О необходимости повышать эффективность бюджетных расходов за счет сокращения неэффективных расходов по всем отраслям бюджетного сектора указано в Бюджетной резолюции КР на 2020 год и прогнозе на 2021-2022 годы (раздел III, П.3.)<sup>74</sup>. Отсутствие лимитов расходования теплоэнергии и воды, отсутствие *нормативов* финансирования коммунальных расходов привело к бесконтрольному их использованию. Около **20%** консолидированного государственного бюджета направляется на содержание школьной инфраструктуры.

Решить вопрос повышения эффективности бюджетных расходов поможет принятие государственной программы – «*Стимулирование экономного и рационального использования ресурсов на уровне образовательной организации*».

Важные условия реализации Программы:

1. Для каждой школы рассчитываются *нормы* потребления ресурсов и установлен *лимит* расходования бюджетных средств;
2. *Казначейские счета* общеобразовательных организаций – на них должны *аккумулироваться* средства для оплаты за потребленные ресурсы, а не на счетах местного самоуправления. Существующий порядок оплаты коммунальных услуг,

<sup>74</sup> Постановление ЖК КР от 16.05.2019 года № 3057-IV

когда потребитель и плательщик разные юридические лица, не мотивируют первых экономно и рационально использовать ресурсы.

3. **Решение Правительства** о возможности **использования** образовательными организациями средств, **экономленных** в результате экономии ресурсов, с указанием, что экономленные средства могут быть направлены на укрепление материально-технической базы и материальное поощрение; и что не использованные в текущем финансовом году остатки экономленных средств остаются в распоряжении общеобразовательной организации и направляются в следующем году на те же цели.

В 2011 году в Кыргызстане осуществлялся проект **Энергоэффективная школа** при поддержке ПРООН. Были приняты новые строительные нормы при строительстве новых школ. Энергоэффективная школа, построенная по новым строительным нормам, потребляет на **50%** меньше энергии, чем аналогичные здания. По этой программе часть школ была переведена с электроотопления на твердое топливо, что дало большую экономию бюджетных ресурсов. Продолжение работы в этом направлении, т.е. принятие программы **«Стимулирование экономного и рационального использования ресурсов на уровне образовательной организации»**, позволит сэкономить **1-2%** ресурсов.

В стоимостном выражении это порядка **100,0 млн. сомов** в год. Объем экономии носит **прогнозный характер** и подлежит уточнению в процессе реализации программы.

### **5.3. Придание статуса «Автономная» отдельным общеобразовательным организациям.**

Двенадцать лет тому назад, с 2008 года начался поэтапный перевод общеобразовательных организаций Кыргызстана на принцип нормативного финансирования. Вместо сметного финансирования школьные бюджеты стали рассчитывать по нормативу: умножением утвержденного Норматива бюджетного финансирования на численность учащихся в школе (без коммунальных расходов). Для корректировки объема финансирования установлены повышающие/понижающие коэффициенты масштаба. Нормативный метод финансирования заложен в Законе КР «Об образовании».

Предполагалось, что нормативный метод финансирования будет более эффективным по сравнению со сметным финансированием, основным недостатком которого считается неэффективное расходование бюджетных средств.

За вышеуказанный период произошли изменения в школьном образовании: на **35** единиц увеличилось число общеобразовательных организаций; на **133,9 тысяч** увеличилась численность учащихся; изменилась школьная структура: на **37,5%** **уменьшилось** число начальных школ и на **13,0%** основных школ. В то же время число средних общеобразовательных организаций **увеличилось** на **6,1%**. Школа **заинтересована** в повышении своего статуса, так как это влечет за собой увеличение объема финансирования за счет введения дополнительных штатных единиц и педагогической нагрузки. За вышеуказанный период увеличилась численность учителей на **7,1 тыс. человек**. Расходы государственного бюджета на среднее образование выросли более, чем **в 3,0 раза**<sup>75</sup>.

Подводя итоги, можно выделить следующие положительные стороны введения Нормативного финансирования:

1. Общеобразовательные организации получили **гарантию** того, что бюджетные средства предусмотрены Нормативом бюджетного финансирования и их объем будет определяться численностью учащихся, а не административными решениями;

<sup>75</sup> Источник: НСК (Образование и наука, Бишкек 2012 г и Образование и наука, Бишкек, 2018 г.)

2. Обеспечено **равенство доступа** к образованию – обучение каждого учащегося обеспечивается из бюджета одинаковой суммой;

3. На стадии разработки проекта школьного бюджета процедура расчета **максимально упрощена**.

В теоретическом плане все должны были выиграть от внедрения нормативного финансирования: государству легче планировать и контролировать использование бюджетных средств, школа получит финансовую самостоятельность и будет заинтересована в эффективном использовании средств. **При этом главным условием нормативного финансирования выступает его достаточность.**

Не все задачи, которые были поставлены перед Нормативным финансированием, выполнены. Введение нормативного финансирования не привело, как ожидалось, к развитию **полной** самостоятельности школ в управлении финансами. Признаков улучшения показателей эффективности финансирования также не наблюдается ввиду жесткого постатейного финансирования через систему казначейства. Ожидаемая оптимизация сети не произошла в силу объективных причин. В сельской местности функционирует **88,1%** общеобразовательных организаций. На уровне айыл-окмоту действует 1-3 школы, оптимизация сети практически не осуществима. Были отдельные попытки объединения общеобразовательных организаций с открытием филиалов, но массового распространения это не получило.

Действующая модель финансирования отвечает задачам **текущего** функционирования общеобразовательной организации, но существенно **ограничивает перспективы, возможности развития.**

Реформа финансирования привела к условному разделению общеобразовательных организаций по уровню готовности к полной финансовой самостоятельности:

1. **Школы, на которые не распространяется механизм нормативного финансирования.**

Как правило, это небольшие по численности учащихся школы. В их число входят не только малокомплектные, но и начальные, основные и средние школы. Финансирование общеобразовательных организаций осуществляется по фактическим расходам, строго в пределах сметных назначений. Число школ, на которые не распространяется механизм нормативного финансирования, **8,6 %** (170 ед.) от общего числа.

Финансирование по фактическим расходам не означает, что у общеобразовательных организаций нет возможностей экономить государственные бюджетные средства. Возможным источником экономии бюджетных средств является **рациональное использование школьных мощностей**. Пустующие, неиспользуемые школьные помещения могут быть переданы для открытия сельских библиотек, медицинских и опорных пунктов, частных детских садов и т.д. на условиях софинансирования расходов по содержанию здания. Для этого необходима политическая воля, т.е. пересмотреть **ст.46** Закона «Об образовании», в соответствии с которой запрещена передача помещений в пользование частным лицам и организациям.

2. **Школы, получившие финансово - административную самостоятельность, но по разным причинам не стремящиеся ею воспользоваться в полной мере.**

Общеобразовательным организациям предоставлено право открывать собственную бухгалтерию, вести бухгалтер в соответствии с Положением о бухгалтерии в бюджетных организациях, и выполнять все функции по управлению финансами. Однако школы **по-прежнему** обслуживаются централизованной бухгалтерией районных (городских) отделов образования. Как правило, в этих школах **отсутствуют** дополнительные доходы от внебюджетной деятельности.

**Нежелание** руководителя общеобразовательной организации заниматься финансовыми вопросами ввиду большой ответственности за этот участок работы,

является главной причиной создавшейся ситуации. При этом , действующим законодательством определено одно из требований к руководителю общеобразовательной организации – **знание основ менеджмента и школьного финансирования**. Отрадно и очень своевременно КГУ им. Арабаева принята новая Магистерская программа «**Менеджмент в образовании**», предназначенная для подготовки нового типа руководящих работников в сфере образования.

Возможным источником экономии бюджетных средств для общеобразовательных организаций является **экономное и рациональное использование ресурсов** на уровне школы. В настоящее время общеобразовательная организация **не заинтересована** в экономном использовании тепло энергоресурсов, так как отдалена от их оплаты: за потребленные школой ресурсы оплачивают со своего бюджета органы местного самоуправления. С начала текущего года оплата за потребленную школой электроэнергию производится из республиканского бюджета.

### **3. Общеобразовательные организации, активно использующие предоставленную финансовую самостоятельность.**

Общеобразовательные организации ведут самостоятельный бухгалтерский учет и финансово -хозяйственную деятельности в пределах, установленных законодательством. На базе школы развита приносящая доход деятельность.

Назрела необходимость **усовершенствовать принцип нормативного финансирования** применительно к изменениям, происходящим в Образовании, создать условия для обеспечения дальнейшего **развития** общеобразовательных организаций.

О необходимости перевода школ на программное бюджетирование , организацию финансирования по результатам оценки деятельности указано в Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2020год и прогнозе на 2021-2022 годы. Программное бюджетирование предполагает предоставление общеобразовательным организациям **большой, чем просто финансовая самостоятельность**, свободы в управлении своими финансовыми ресурсами, расширение системы партнерства с коммерческими и некоммерческими организациями , населением, государственными структурами в вопросах диверсификации доходов, необходимых для поддержки учебного процесса, приобретения школьного оборудования и др. Кроме финансового направления, система партнерства предусматривает участие общественности в организации внеклассной работы, ученических практик, научной работы и т.д.

Новая организационно-правовая формы – «**Автономная общеобразовательная организация**» в условиях повышения финансово-хозяйственной самостоятельности будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств и привлечению внебюджетных источников финансирования. Автономная общеобразовательная организация **заинтересована**: (1) **эффективно и рационально** использовать финансовые, материальные и трудовые ресурсы ; (2) способствовать развитию **государственно-общественного управления**, т.к. будет иметь наблюдательный совет или управляющий совет; (3) способствовать развитию **некоммерческого партнерства** с хозяйствующими субъектами, заинтересованных в поддержке учительства, учащихся и повышении качества образования. Для перехода школы на новую организационно-правовую форму необходимо **согласие школьного коллектива, т.к. это очень большая ответственность**.

На сегодняшний день существуют общеобразовательные организации, **теоретически** готовые к изменению организационно-правовой формы. Например, сш № 69 города Бишкек ежегодно за счет организации внебюджетной деятельности (дополнительные образовательные услуги) привлекает порядка 10,0 млн. сомов в год, общеобразовательная организация самостоятельна в ведении финансово-хозяйственной деятельности.



Изменение организационно-правовой формы предполагает, что автономная школа будет получать финансовые средства в размере **Норматива бюджетного финансирования** на одного учащегося, а также средства на **содержание** школьной инфраструктуры (коммунальные расходы; и **инвестиции** на проведение капитального ремонта, приобретение мебели и учебников) .

**Текущее финансирование** будет представлено **одной цифрой** с правом распределять средства по потребностям. Сэкономленные общеобразовательной организацией средства могут быть потрачены на то, на что школьный коллектив считает нужным, будь то прибавка к заработной плате учителей , или же текущий ремонт.

Реализация введения новой организационно-правовой формы (Автономная школа) требует решение следующих задач:

6. **Принять политическое решение** о пилотировании новой организационно-правовой формы общеобразовательной организации;
7. **Утвердить перечень участников.** Перечень участников пилотирования определяется только по решению коллективов общеобразовательных организаций;
8. **Утвердить правила** финансового обеспечения и **индикаторы** оценки деятельности автономных общеобразовательных организаций на период пилотирования, разработать модель управления автономной организацией;
9. **Внести изменения и дополнение** в действующие нормативно-правовые акты или разработать новые, регламентирующих работу автономной общеобразовательной организации, на основе полученных результатов пилотирования .

#### 5.4.Сводная матрица покрытия дефицита бюджетных средств при принятии вариантов политики

Дефицит текущего финансирования на 2020 год составит **3,9 млрд. сом**, в том числе на учебные расходы и текущий ремонт **3,2 млрд. сом**.

Не выполняется основной принцип финансирования образования: **обеспечение соответствия** потребности общеобразовательных организаций и выделяемых финансовых ресурсов. Объем средств, выделяемых из бюджета системе школьного образования, не позволяет нормально функционировать общеобразовательным организациям , т.к. не обеспечивает их способность качественно обучать учащихся и содержать школьную инфраструктуру.

**Таблица 28. Источники покрытия дефицита финансирования общеобразовательных организаций**

Показатели	МЛН. СОМ.	
		% покрытия дефицита
Потребность	24 374,9	
Бюджет	20 444,9	
<b>Дефицит, в том числе:</b>	<b>3 930,0</b>	xxx
на учебные расходы и текущий ремонт	<b>3235,8</b>	xxx
<b>Покрытие дефицита, в т.ч. за счет:</b>	<b>2349,3</b>	<b>72,6</b>
Пересмотр методики расчета норматива финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт	663,0	20,5
Организации платных образовательных услуг	13,8	0,4
Экономия за счет оптимизации тепло- энергоресурсов и воды	100,0	3,1
Попечительские взносы	1572,5	48,6
<b>Необеспеченный дефицит</b>	<b>886,5</b>	<b>27,4</b>

Для решения **проблемы** финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт, представлены альтернативные варианты:

- (1) **Альтернатива №1, нулевой вариант**, не меняем существующий объем финансирования из бюджета и не решаем проблему «неформальных» родительских взносов. Оставляем все как есть.
- (2) **Альтернатива №2**, государство дополнительно выделяет бюджетные средства в соответствии с **потребностями** общеобразовательных организаций; проблема «неформальных» платежей **решится** при достаточном бюджетном финансировании школьных потребностей;
- (3) **Альтернатива № 3**, потребности общеобразовательных организаций будут обеспечены финансовыми ресурсами из средств **бюджета** и **попечительских взносов** на условиях софинансирования. Осуществляется легализация родительских взносов.

При любом альтернативном варианте при условии мобилизации внутренних ресурсов может быть дополнительно привлечено порядка **113,8 млн. сом**

Оценим альтернативные варианты решения проблемы на основе следующих критериев:

1. **Результативность**. Предполагается, что этот альтернативный вариант будет способствовать решению проблемы развития и укрепления материально-технической базы общеобразовательных организаций. Критерием оценки является показатель снижения капитальных затрат на ремонт школьной инфраструктуры.
2. **Эффективность**. Предполагается, что этот альтернативный вариант говорит о необходимости инвестиций в образование для улучшения качества обучения. Специфика образования в том, что эффективность проявляется через много лет после начала инвестиций.
3. **Справедливость**. Увеличение финансирования (из всех источников) учебных расходов и расходов на текущий ремонт с целью улучшения образовательной среды является справедливым для всех учащихся, независимо от того, обучаются они в сельской или городской школе.
4. **Выполнимость**. Механизм реализации данной альтернативы основывается на наличии необходимых **финансовых ресурсов** и правилах, процедурах, которые установлены или будут формироваться в процессе осуществления данного альтернативного варианта;
5. **Гибкость**. Данный альтернативный вариант имеет возможность улучшаться, изменяться в соответствии с новыми обстоятельствами.

**Таблица 29. Оценка альтернативных вариантов**

Критерии оценки	Альтернативные варианты		
	Альтернатива № 1	Альтернатива № 2	Альтернатива № 3
<b>Критерии финансовых ресурсов</b>			
Потребность, млн. сом.	<b>3 235,8</b>	<b>3 235,8</b>	<b>3 235,8</b>
Ожидаемые поступления, млн. сом	<b>159,2</b>	<b>3 235,8</b>	<b>2 235,2</b>
в том числе:			
Дополнительная нагрузка на бюджет	-	3 235,8	663,0
Попечительские взносы	-	-	1 572,5
<i>Процент покрытия потребности</i>	<b>4,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>69,1%</b>
<b>Критерии результатов</b>			
Результативность	-	+	+
Эффективность	-	+	+

Справедливость	-	+	+
Выполнимость	+	-	+/-
Гибкость	+	+	+

Задача оценки заключается в выборе такого альтернативного варианта, который обеспечивал бы улучшение материально-технической базы общеобразовательных организаций в будущем, т.е. выбор основан на длительных, **ежегодных** вливаний в школьное образование минимум **2,3 млрд. сом.** В том числе на долю государственного бюджета приходится **0,7 млрд. сом** и на долю попечительских взносов – **1,6 млрд. сом** (*табл. 29*).

Для выполнения обязательств по со финансированию развития материально-технической базы ОО со стороны государства, необходимо выполнить два условия: (1) изменить методику расчета норматива финансирования учебных расходов и методику расчета норматива финансирования текущего ремонта; (2) утвердить коэффициент для расчета норматива финансирования учебных расходов - **2%** и коэффициент для расчета норматива финансирования текущего ремонта – **3%** от норматива финансирования ФЗП.

Правительство республики способно решить проблему финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт на основании потребностей, **признав ее и приняв решение.**

## Глава 6. Выводы и практические рекомендации.

### *Выводы по итогам проведенного анализа*

Еще продолжает оставаться актуальным дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы в сфере финансирования общеобразовательных организаций с учетом новых реалий: **расширить источники финансирования** общеобразовательных организаций; рассмотреть вопрос развития и укрепления материально-технической базы с привлечением **частных источников** финансирования; **внести изменения в методику** расчета норматива финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт.

В результате анализа консолидированного бюджета образования отмечается рост расходов государственного бюджета в **1,5 раза** за последние пять лет. Удельная стоимость обучения одного учащегося из средств государственного бюджета увеличилась за вышеуказанный период на **32%**.

**Потребность** в финансовых средствах на текущее содержание ОО на 2020 год составляет **24,4 млрд. сомов** или на **19,2 %** выше утвержденного школьного бюджета. Дефицит финансирования в соответствии с текущими **потребностями** составляет **3,9 млрд. сомов**, в т.ч. **3,2 млрд. сом** на учебные расходы и текущий ремонт.

Менее всего обеспечены бюджетными средствами «Текущий ремонт» - **24,5%** и «Учебные расходы» - на **40,7%**. **Некорректная методика** привела к занижению величины норматива финансирования учебных расходов и норматива финансирования текущего ремонта **в 5 и 6 раз** соответственно. Некорректная методика расчета и остаточный принцип финансирования учебных расходов и текущего ремонта практически **лишили** ОО бюджетного финансирования вышеуказанных расходов.

С введением нормативного финансирования общеобразовательные организации получили финансовую самостоятельность, однако большинство ОО не воспользовались этим правом, а **по-прежнему** обслуживаются централизованной бухгалтерией районных (городских) отделов образования. Как правило, в этих школах **отсутствуют** дополнительные доходы от организации внебюджетной деятельности. Приносящая доход

деятельность организована в 1,3% ОО. Доля внебюджетных средств в общем бюджете общеобразовательных организаций составила **0,3%** в 2019 году.

В отчете были представлены разные варианты **частичного** покрытия дефицита финансирования учебных расходов и текущего ремонта : (1) совершенствование методики расчета норматива финансирования учебных расходов, и расходов на текущий ремонт; (2) принятие на уровне правительства Программы «Экономное и рациональное использование энергоресурсов на уровне образовательной организации»; (3) придание статуса «Автономная общеобразовательная организация» отдельным школам; (4) развитие и совершенствование материально-технической базы на условиях со финансирования из частных источников.

**Проблему** финансирования учебных расходов и текущего ремонта только за счет государственных средств не получится решить в связи с ограниченностью ресурсов, необходимо принятие политического решения о привлечении родительских средств на условиях софинансирования.

В отчете представлены три альтернативных варианта решения **проблемы** финансирования материально- технической базы общеобразовательных организаций. Выбор альтернативного варианта основан на возможности **обеспечения** ежегодных финансовых вливаний в школьное образование за счет бюджетных средств и родительских взносов на условиях софинансирования. Мобилизация различных источников позволит сократить дефицит финансирования учебных расходов и расходов на текущий ремонт на **51,0 % потребностей** общеобразовательных организаций.

Окончательное решение принимает Правительство республики.

### **Практические рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующую НПБ в сфере финансового обеспечения школьного образования.**

#### **1. Закон Кыргызской Республики «Об образовании»**

Ст. 5. Государственные образовательные стандарты

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<b>абзац второй.</b> Государственные образовательные стандарты определяют принципы, структуру, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников на разных уровнях обучения и приобретаемые ими компетентности.	Государственные образовательные стандарты определяют принципы, структуру, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников на разных уровнях обучения и приобретаемые ими компетентности, и <b>требования к условиям реализации образовательных стандартов.</b>	
<b>абзац третий.</b> Государственный стандарт является основой для проведения оценки качества предоставляемого обучающимся образования.	Государственный стандарт является основой для проведения оценки качества предоставляемого обучающимся образования и <b>основанием определения нормативов финансирования для реализации образовательных стандартов.</b>	

Статья 7. Государственные гарантии прав граждан Кыргызской Республики на образование.

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<b>(новый абзац)</b>	<i>Условия участия родительской общественности в софинансировании развития и укрепления материально-технической и учебной базы образовательных</i>	

	<i>организаций определяется Правительством Кыргызской Республики.</i>	
--	---	--

Статья 10. Устав образовательной организации

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
Устав государственных образовательных организаций помимо сведений, указанных в части второй настоящей статьи, должен содержать информацию о порядке и сроках проведения общественных слушаний по вопросу расходования внебюджетных средств, полученных из источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.	Устав государственных образовательных организаций помимо сведений, указанных в части второй настоящей статьи, должен содержать информацию о порядке и сроках проведения общественных слушаний <b>по вопросам привлечения и расходования попечительских взносов</b> и расходования внебюджетных средств, полученных из источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.	

Статья 27. Права и обязанности родителей (законных представителей)

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<b>новый абзац после абзаца</b> «создать детям надлежащие условия для жизни, учебы, развития их способностей, для получения ими основного образования, постоянно заботиться о их физическом и психическом здоровье;»	<i>-участвовать в софинансировании развития и укрепления материально-технической и учебной базы образовательных организаций на условиях, определяемых Правительством.</i>	

Статья 31. Охрана здоровья детей и учащейся молодежи

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
Образовательные организации и органы местного самоуправления создают условия, гарантирующие охрану и укрепление здоровья детей и учащейся молодежи.	Образовательные организации, органы местного самоуправления <b>при участии родительской общественности</b> создают условия, гарантирующие охрану и укрепление здоровья детей и учащейся молодежи <b>на условиях софинансирования.</b>	

Статья 35. Компетенция государства в управлении образованием

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<b>новый абзац после слов</b> - «формирование государственного бюджета на нормативной основе в части расходов на образование, определение порядка финансирования системы образования»	<i>- определять развитие и укрепление материально-технической и учебной базы образовательных организаций на условиях софинансирования из частных источников.</i>	

Ст.43 «Перечень источников финансирования»

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<i>Источниками финансирования образования являются:</i> - республиканский и местные бюджеты для государственных и муниципальных образовательных организаций; - средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей; - собственные средства образовательных организаций, - добровольно внесенные средства физических и юридических лиц, добровольные пожертвования и целевые взносы других физических и юридических	<i>Источниками финансирования образования являются:</i> - республиканский и местные бюджеты для государственных и муниципальных образовательных организаций; - средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей; - собственные средства образовательных организаций, - добровольно внесенные средства физических и юридических лиц,	Ст. 105. Бюджетного Кодекса

лиц, в том числе иностранных; - другие источники, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.	добровольные пожертвования и целевые взносы других физических и юридических лиц, в том числе иностранных; - <b>попечительские взносы</b> ; - другие источники, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.	
(новый пункт)	<b><i>Попечительский взнос утверждается Правительством Кыргызской Республики, исходя из условий для развития и укрепления материально – технической базы государственных образовательных организаций</i></b> »;	

Ст. 43<sup>1</sup> «Привлечение финансовых и иных материальных средств попечительскими советами государственных или муниципальных образовательных организаций».

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
Только попечительские советы государственных или муниципальных образовательных организаций (далее - образовательные организации) могут на добровольной основе привлекать финансовые и иные материальные средства, формируемые из добровольных взносов и пожертвований от физических и юридических лиц, других поступлений, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.	Только попечительские советы государственных или муниципальных образовательных организаций (далее - образовательные организации) <b>могут привлекать финансовые</b> и иные материальные средства, формируемые из попечительских <b>взносов</b> и пожертвований от физических и юридических лиц, других поступлений, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.	Ст. 105. Бюджетного Кодекса
Для обеспечения деятельности, развития и укрепления материально-технической базы образовательной организации попечительский совет осуществляет поиск и привлечение доноров (инвесторов, меценатов) , финансовых и иных материальных средств и вправе объявить об этом через средства массовой информации, интернет-сайты и иными способами с последующим обязательным отчетом о поступивших финансовых и иных материальных средствах и их расходовании.	Для обеспечения деятельности, развития и укрепления материально-технической базы образовательной организации попечительский совет <b>использует попечительские взносы</b> , с последующим обязательным отчетом о поступивших финансовых и иных материальных средствах и их расходовании.	
Информация для родителей учащихся образовательной организации с обращением об оказании финансовой и иной материальной помощи для образовательной организации, отчеты о доходах и расходах должны быть размещены на видном и общедоступном месте образовательной организации.	Информация для родителей учащихся образовательной организации, отчеты о доходах и расходах <b>привлеченных попечительских взносов</b> должны быть размещены на видном и общедоступном месте образовательной организации.	
Работники образовательной организации (руководитель, педагогические работники и другие) не вправе требовать с учащихся и их родителей (законных представителей) оказания финансовой и иной материальной помощи для их учреждения.	Данный пункт считать утратившим силу	

Статья 44-1. Общественное слушание отчета о расходовании денежных средств государственными образовательными организациями

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<b>первый абзац</b> «Государственные образовательные организации ежегодно до 1 августа года, следующего за отчетным, обязаны проводить общественное слушание о расходовании внебюджетных средств, полученных из источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики. »	Государственные образовательные организации ежегодно, до 1 августа года, следующего за отчетным, обязаны проводить общественное слушание о <b>привлеченных попечительских взносах и их расходовании</b> , а также <b>иных</b> внебюджетных средств, полученных из источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.	

Ст.46 «Развитие материально – технической базы»

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
Развитие материально-технической базы государственной образовательной организации осуществляется самой образовательной организацией в пределах, закрепленных за ней бюджетных и собственных средств.	Развитие материально-технической базы государственной образовательной организации осуществляется самой образовательной организацией в пределах, закрепленных за ней бюджетных, собственных средств и <b>привлеченных попечительских взносов, а также сэкономленных средства от проведенных мероприятий по оптимизации коммунальных расходов.</b>	
Материально-техническая база государственных и муниципальных образовательных организаций, используемая в образовательной, научно-исследовательской, производственной деятельности и для решения других задач в сфере образования, в безвозмездное владение и пользование частным лицам и организациям не передается.	Материально-техническая база государственных и муниципальных образовательных организаций, используемая в образовательной, научно-исследовательской, производственной деятельности и для решения других задач в сфере образования, может <b>быть передана на условиях финансирования расходов по ее содержанию</b> в пользование иным бюджетным организациям и частным лицам.	

Ст.32 «Социальная защита работников системы образования»

*«Образовательная организация в пределах имеющихся у нее средств на оплату труда может выделять средства для приобретения учебной, методической и научной литературы».* Данная норма не нашла своего практического применения в связи с тем, что не разработан для общеобразовательных организаций механизм перераспределения средств между статьями экономической классификации расходов.

Согласно экономической классификации расходов, Группа 211 «Заработная плата» включает все выплаты в денежной форме<sup>76</sup>. Учет расходов по заработной плате признают (начисляют) в конце каждого месяца , в момент признания обязательств по заработной плате и другим вознаграждениям за труд перед работниками (Параграф 2. ст.105 «Положения по введению бухгалтерского учета и финансовой отчетности в секторе государственного управления») <sup>77</sup>. Заработная плата не включает возмещение расходов, понесенных работником в процессе выполнения своих функций.

Расходы, связанные с приобретением учебно-методической и научной литературы классифицируются как использование товаров и услуг (Группа расходов 22).

<sup>76</sup> Приказ МФ КР № 161-П от 21.12.2017 года

<sup>77</sup> Приказ Министерства Финансов КР № 103 –Б от 12.09.2019г

Бухгалтерский учет операций с денежными средствами осуществляется на казначейских лицевых счетах строго в соответствии с целевым назначением расходов в пределах утвержденных смет. *Необходимо разъяснение Министерства финансов по использованию данной нормы или признать утратившим силу.*

## 2. Пересмотр методики расчета норматива финансирования учебных расходов , и методики расчета норматива расходов на текущий ремонт.

**Шаг 1.** Внести дополнения в «Государственный стандарт школьного общего образования»

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
	<p><b>Раздел. Требования к условиям реализации основной образовательной программы.</b></p> <p>1.1. Финансовые условия. Отражать структуру и объем расходов, необходимых для реализации основной образовательной программы, а также механизм их формирования.</p> <p>1.2. Материально – технические условия должны обеспечить соблюдение санитарно-гигиенических норм ....</p>	<p>ПП Кыргызской Республики № 201 от 11.04.2016 г «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения»; «Развитие открытой образовательной среды» Плана действий на 2018-2020 Стратегии развития образования»; ПП от 17.06.2019 г «О внесении изменений в решения Правительства КР по вопросам повышения безопасности образовательной среды в общеобразовательных организациях».</p>

**Шаг 2.** Внести изменения в «Методику определения нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики», ПП № 302 от 30.05.2013 г, «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" от 30 мая 2013 года № 302».

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
<p>19. Расчет норматива финансирования учебных расходов построен на определении потребности в средствах в целом на класс-комплект и пересчете ее на одного учащегося.</p> <p>20. Учебные расходы включают:</p>	<p>19. Расчет норматива финансирования учебных расходов общеобразовательных организаций определяется в процентном отношении к нормативу затрат на заработную плату персонала. Коэффициент норматива учебных расходов к нормативу на заработную плату ежегодно утверждается Правительством Кыргызской Республики</p> <p>20. Данная статья расходов носит комплексный характер и включает разнородные виды расходов, различных по своей значимости и величины использования бюджетных средств, включающая....</p>	<p>ПП.</p>
<p>29. Норматив финансирования расходов на проведение текущего ремонта определен путем перевода потребности в средствах на проведение текущего ремонта в расчет на одного учащегося.</p> <p>30. Потребность в средствах на проведение текущего ремонта</p>	<p>29. Норматив финансирования расходов на проведение текущего ремонта общеобразовательных организаций определяется в процентном отношении к нормативу затрат на заработную плату персонала. Коэффициент норматива расходов на текущий ремонт к нормативу на заработную плату ежегодно</p>	<p>ПП</p>



<p>определяется методом калькулирования расходов на приобретение основных строительных материалов, сопутствующих материалов и инвентаря по общеобразовательным школам, расположенным в типовых зданиях, с учетом проектной мощности здания.</p> <p>31. Расчеты произведены по средним фактически сложившимся показателям</p>	<p>утверждается Правительством Кыргызской Республики.</p> <p>30. Данная статья включает расходы на содержание зданий и помещений по видам потребности в средствах для обеспечения функционирования общеобразовательной организации, включающая...</p> <p>31. Считать утратившим силу</p>	
--	--	--

**Шаг 3.** Внести изменения в «Типовые нормативы бюджетного финансирования общеобразовательных организаций КР в расчете на 1 учащегося», ПП № 843 от 28.12.17 г

В действующей редакции	В новой редакции	Основание
новый пункт	<p>4. Установить норматив финансирования учебных расходов в размере ___% от норматива финансирования расходов на заработную плату;</p> <p>5. Установить норматив финансирования расходов на текущий ремонт в размере ___% от норматива финансирования расходов на заработную плату;</p> <p>6. Внести соответствующие изменения в Типовые нормативы бюджетного финансирования на одного учащегося.</p>	<p>Пункт 2 ПП № 843 от 28.12.17 «типовые нормативы бюджетного финансирования общеобразовательных организаций <i>...пересматриваются при изменении условий финансирования</i> ; »; ПП от 17.06.2019 г «О внесении изменений в решения Правительства КР по вопросам повышения безопасности образовательной среды в общеобразовательных организациях»; Государственный стандарт среднего общего образования.</p>

**Список используемых документов и материалов:**

1. Конституция КР от 27.06.2010 г.
2. Бюджетный Кодекс от 16.05.2016 г.
3. Гражданский Кодекс КР от 08.05.1996 года, № 15
4. Указ Президента КР от 11.01.2019 года, № 1 «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны».
5. Указ Президента КР от 31.10.2018 года, № 221 «О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы».
6. Закон «Об образовании» от 30.04.2003 года, № 92
7. Законом КР «О республиканском бюджете на 2020 год и прогнозе на 2021-22 г», №143 от 23.12.2019 года.
8. Закон КР «О республиканском бюджете на 2019 год и прогноз на 2020-2021 годы», №112 от 26.12.2018 года.

9. Закон КР «Об организации питания учащихся в общеобразовательных организациях», № 135 от 04.12.2019 г.
10. Закон КР «О государственных закупках» от 03.04.2015 года, № 72.
11. Закон КР № 119 от 06.11.1999 года «О меценатстве и благотворительной деятельности».
12. Закон «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.2011 года.
13. Закон «О некоммерческих организациях» № 111 от 15 .10.1999 года.
14. Закон «О попечительском Совете», от 30.05.2014 г, № 81
15. Закон Кыргызской Республики «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», №127 от 9 июля 2013 года.
16. Постановление Жогорку Кенеша КР от 16.05.2019 г № 3057-IV
17. Постановление Правительства «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями», № 85 от 10.02.2012 г.
18. Постановление Правительства № 304 от 20.06.2019 года «О проекте Закона «Об организации питания учащихся в общеобразовательных организациях Кыргызстана»
19. Постановление Правительства № 563 от 20.09.2011 года «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования».
20. Постановление Правительства № 626 от 29.09.2017 года «О средствах бюджетных учреждений, аккумулированных на специальных и депозитных счетах в системе единого казначейского счета».
21. Постановление Правительства № 302 от 30.05.2013 года «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».
22. Постановление Правительства КР от 12.09.2011 года № 541 «Типовое Положение Об общеобразовательной организации».
23. Постановление Правительства КР № 201 от 11.04.2016 г «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения».
24. Постановление Правительства № 843 от 28.12.2017 года «О вопросах бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики».
25. Постановление Правительства КР № 444 от 24.07.2017 года «Порядок функционирования Единого казначейского счета»
26. Постановление Правительства КР № 403 от 21.07.2014 года «Государственный образовательный стандарт школьного общего образования Кыргызской Республики»
27. Постановление Правительства КР №295 от 17.06.2019 года «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики по вопросам повышения безопасности образовательной среды в общеобразовательных организациях».
28. Распоряжение Правительства КР от 18.10.2019 года , № 392-Р . О своевременном обеспечении учащихся начальных классов горячим питанием.
29. Приказ МОН № 928/1 от 31.07.2019 года «Типовое положение о Совете по безопасности образовательной среды в общеобразовательных организациях»
30. Приказ МОН КР № 1155/1 от 02.10.2019 года «Утвержден прейскурант цен на дополнительные образовательные услуги на 2019-2020 учебный год».

31. Методика по расчету потребности в тепловой энергии зданий утверждена Приказом Государственного комитета промышленности, энергетики и недروпользования Кыргызской Республики № 1/1 от 05.03.2018 года.
32. Приказ МФ КР № 103 –Б от 12.09.2019 года «О внесении изменений в приказ МФ «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и финансовой отчетности в секторе государственного управления» от 25.12.2018 года, № 137-П»
33. Приказ МФ КР № 161-П от 21.12.2019 года «Об утверждении Бюджетной классификации Кыргызской Республики».
34. Приказ МФ КР от 05.19.2019 года № 99-П «О внесении изменений в приказ МФ «Об утверждении Бюджетной классификации КР от 21.12.2017 года № 161-П».
35. Статистический ежегодник КР, Бишкек 2018 год.
36. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики за январь-декабрь. Месячная публикация. Бишкек. 2018 год.
37. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики за январь-декабрь. Месячная публикация. Бишкек. 2019 год.
38. Отчет Счетной палаты за 2018 год. веб-сайт: [www.esep.kg](http://www.esep.kg). 2019 год, Бишкек
39. 24 kg. 25.03.2019 (Цифра дня. Директор Союза МСУ Омурбек Алманбетов).
40. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Образование и наука в Кыргызской Республике. Бишкек, 2018 год.
41. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Образование и наука в Кыргызской Республике. Бишкек, 2012 год.
42. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Кыргызстан в цифрах. Бишкек, 2019 год.
43. Национальный статистический комитет. Цены в Кыргызской Республике 2014-2018 гг. , Бишкек, 2019 год.
44. Андреас Шляйхер «Образование мирового уровня. Как выстроить школьную систему XXI века? Успешные реформы и высокие результаты», изд. Национальное образование, 2019 год.
45. Информационное руководство Intel World Ahead Education. [www.Window.edu.ru](http://www.Window.edu.ru). Доп. информация [www.intel.com/worldahead](http://www.intel.com/worldahead).
46. [www.vc.ru](http://www.vc.ru). Тимур Науширванов «Цифровизация образования: опыт Эстонии, Сингапура и Южной Кореи».
47. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Институт статистических исследований и повышения квалификации. Аналитический обзор. «Оценка уровня цифрового развития в Кыргызской Республике». Бишкек, 2019 год.
48. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Статистический ежегодник Кыргызской Республики, 2014-2018 годы, Бишкек 2019 г.
49. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики , январь-декабрь 2019 года, месячная, Бишкек, 2020 год.
50. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики , январь 2020 год, месячная, Бишкек, 2020 год.
51. [www.fincan.ru](http://www.fincan.ru). ВВП на душу населения стран мира 2018.
52. [www.ritmeurasia.org](http://www.ritmeurasia.org) от 15.12.19 г «Почему экономика Кыргызстана в 2019 году развивалась неравномерно?»