

*Курманали кызы М.*

**ЭГЕМЕНДҮҮ КЫРГЫЗСТАНДЫН БИЛИМ  
БЕРҮҮ СИСТЕМАСЫН КАРЖЫЛОО АНЫН ӨНҮГҮҮСҮНҮН  
НЕГИЗГИ ФАКТОРУ КАТАРЫ**

*Курманали кызы М.*

**ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ  
СУВЕРЕННОГО КЫРГЫЗСТАНА КАК ВАЖНЕЙШИЙ  
ФАКТОР ЕГО РАЗВИТИЯ**

*Kurmanali kyzy M.*

**FUNDING OF THE EDUCATION SYSTEM  
OF SOVEREIGN KYRGYZSTAN AS THE MOST IMPORTANT  
FACTOR OF ITS DEVELOPMENT**

УДК: 947.71:06/338 (575.2)

*Билим берүүдөгү сапаттуулук жана анын коомдун социалдык өнүгүшүнө тийгизген таасирдүүлүгү каржылоо маселесине көз каранды. Мамлекет тарабынан билим берүү тармагына толук кандуу көңүл бөлүүсү жана каржылоосу стратегиялык маанисине ылайык жүргүзүлөт. Бул макалада, автор Кыргызстандагы билим берүү системасынын абалын жана каржылоосун башка алдынкы өлкөлөр менен салыштырган.*

**Негизги сөздөр:** билим берүү, сапат, приоритеттер, каржылоо, PISA, БДИ (билим деңгээлинин индекси), АПӨИ (адамдык потенциалдын өнүгүү индекси), калктын жан башына карата ички дүң продукт (ИДП).

*Одним из самых ключевых составляющих гарантирующей рост социального развития общества, в том числе, качества образования является финансирование системы образования. Расходы на образование отражают степень внимания уделяемого государством на развитие этого стратегически важного сектора. В данной статье автором проведен сравнительный анализ состояния и вопросов финансирования сектора образования Кыргызстана с передовыми странами.*

**Ключевые слова:** образование, качество, приоритеты, финансирование, PISA, ИУО (индекс уровня образования), ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала), ВВП (внутренний валовый продукт) на душу населения.

*One of the most important components guaranteeing the growth of the social development of society, including the quality of education, is the funding of education system. Expenditure on education reflects the degree of attention paid by the state to the development of this strategically important sector. In this article, the author carried out a comparative analysis of the state and issues of funding the education sector in Kyrgyzstan and advanced countries.*

**Key words:** education, quality, priority, funding, PISA, IUO (education level index), IRUP (index of human potential development), GDP (gross domestic product) per capita.

Проблема системы образования суверенного Кыргызстана, была и остается одной из актуальных, принципиально важных вопросов государственного значения оказывающих масштабное влияние на все процессы, происходящие в стране. Анализ реформирования, мер государственной политики предприня-

тых с целью развития и совершенствования системы образования суверенного Кыргызстана, показывает наличие существенных проблем требующих принципиального решения. Ведь как показывает опыт стран-лидеров состояние образования, ее качества, уровня развития, доступности, новых форм взаимодействия со странами мирового сообщества напрямую зависят от эффективного менеджмента в сфере государственной политики управления образованием, и является полной прерогативой государственных органов ответственных за работу этого стратегически важного сектора. Уровень образованности населения (знаниевая база, интеллект, эрудиция, знание иностранных языков и т.д.) является определяющим фактором успешности, конкурентоспособности любой страны. Это подтверждает опыт развития передовых стран, которые «во главу угла» государственной стратегии управления ставят эффективную систему управления сферой образования, с целью достижения четко определенных результатов.

В связи с этим, проблема образования является предметом пристального изучения и анализа всего мирового сообщества. Соответственно, как показывает мировая практика, участие в таких исследованиях и как результат “работа над ошибками” является действенным механизмом в совершенствовании государственной политики в сфере управления образованием. Очень значимым в мировой практике является ежегодное определение специалистами ООН индексов - ИУО (индекс уровня образования) и ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала) разработанных для измерения достижений страны через определение достигнутого уровня образования её населения по индексу грамотности взрослого населения (2/3 веса) и индексу совокупной доли учащихся, получающих начальное, среднее и высшее образования (1/3 веса). Так, по результатам исследования 2007 года, в первую пятерку по уровню грамотности вошли: Германия, Куба, Эстония, Латвия (99,8), Барбадос (99,7). Казахстан (99,6) на 11 позиции, Россия (99,5) на 15 позиции. А по данным 2014

года, показатели уровня грамотности значительно упали, так в пятерку-лидеров вошли следующие страны: Австралия (0,939), Дания (0,923), Новая Зеландия (0,917), Норвегия – (0,914), Германия (0,914) [1].

По результатам исследования ООН 2014 года, отмечается тенденция роста показателя ИРЧП в Кыргызстане. Так за последние 10 лет Кыргызстан переместился с 187 позиции на 126, но при этом Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) равен 0,62 и означает, что страна находится ниже медианного значения 0,782 первых 100 стран со средним показателем развития человеческого потенциала, который может приниматься как благополучный усредненный показатель [2, с. 194].

Международные сопоставительные исследования качества образования, проводят такие известные организации как: PIRL, TIMSS, PISA. Исследование TIMSS и PIRLS проводятся в области оценки качества математического и естественнонаучного образования в начальной, основной и средней школе (4, 8 и 11 классы), оценка качества чтения и понимания текста учащимися начальной школы (4 класс), выявление динамики в результатах (TIMSS: 1995, 1999, 2003, 2007, 2011; PIRLS: 2001, 2006, 2011) и выявление факторов, позволяющих объяснить различия в результатах. Ими для оценки и сравнения качества систем образования разработаны ряд метрик (параметров), определяющие состояние и пробелы в системе образования стран-участников. С 2012 года на основе данных метрик, а также по ряду других параметров: таких как уровень грамотности, количество выпускников, навыки мышления и успехам в обучении свой индекс публикует Группа Пирсон. В целом, как показывают результаты этих исследований, развитие национальных систем образования в мире демонстрирует следующие тенденции:

- Лидирующую позицию занимают страны Восточной Азии: Южная Корея (1), Япония (2), Сингапур (3) и Гонконг (4);
- Страны Скандинавии, в частности Финляндия, которая по результатам рейтинга 2012 года традиционно удерживала лидирующую позицию, по результатам 2014 года переместилась на 5 место, а Швеция с 21-й позиции опустилась на 24-е;
- заметно улучшилась позиция Израиля (с 17 на 12 место), России (с 20-го на 13-е место) и Польша (вверх на четыре места до 10-го);
- список из 40 представленных стран замыкают такие развивающиеся страны как: Бразилия (38), Мексика (39) и Индонезия (40-е место) [3].

Благодаря финансированию Всемирного банка, в рамках проекта “Сельское образование” Кыргызстан в 2006 году, одной из первых среднеазиатских стран приняла участие в исследованиях PISA (Programme for International Student Assessment) оценивающие достижения пятнадцатилетних учащихся в навыках и понимания текста, в математике и естественных науках. Данное исследование осуществля-

ется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и консорциумом, состоящим из ведущих международных тестовых организаций при участии национальных центров (в Кыргызстане исследование было проведено Центром оценки в образовании и методов обучения – ЦООМО). Отбор школ и учеников, принимавших участие в PISA, проходил в соответствии с дизайном репрезентативной квотной выборки по областям и по типам населенных пунктов: 2006 год – 201 образовательное учреждение, 5904 учащихся [4, с. 103]. Результат, самые низкие показатели «у нас около 83,2% учеников не достигли минимального международного стандарта по шкале грамотности чтения, 86,6% - по математике, 82% - по естественным наукам» [5, с. 27] и соответственно, последнее 57 место.

В исследованиях 2009 года приняли участие 65 стран, выборка состояла из около 470 000 учащихся, которые представляли около 27 млн. учащихся этих стран в возрасте 15 лет. В Кыргызстане исследование было проведено на трех языках: кыргызском, русском, узбекском. Всего приняло участие 4986 учащихся из 173 образовательных учреждений всех регионов страны:

- 115 сельских образовательных учреждений;
- 30 образовательных учреждений областных центров и малых городов;
- 28 образовательных учреждений г.Бишкек [6].

Результаты 2009 года вновь показали, что учащиеся нашей страны по уровню своих знаний находятся на последнем 65 месте. К примеру, по показателям учащихся нашей страны в различных областях чтения мы можем наблюдать то, что сложнее всего было справиться с заданиями по поиску и извлечению информации, и на размышление и оценку, а задания по обобщению и интерпретации учащиеся выполнили несколько лучше.

В 2012 году из-за прекращения финансирования со стороны Всемирного Банка, Кыргызстан отказался от дальнейшего участия в рейтинге PISA. Причина, отсутствие финансовой возможности государства. Согласно официальной информации на сайте Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (OECD), для участия в рейтинге PISA-2015 необходимо было внести 182 тысячи евро за четыре года, конечно, это слишком ощутимая сумма для страны, которую невозможно осилить без помощи извне. Исходя из этого, возникает вопрос о целесообразности участия страны в столь дорогостоящем исследовании, ведь для анализа ситуации в системе образования страны есть возможность проведения внутренних исследований, тем более учитывая то, что полученные результаты “приближены” к результатам PISA. Например: результаты исследования НООДУ – национального исследования образовательных достижений 2009 года, констатируют факт снижения качества образования «65% учеников 4-го класса не достигли базового уровня по чтению, математике и родиноведению, следовательно, не имеют

основных знаний для дальнейшего продолжения учебы [7, с. 207]. Данные Национального центра тестирования также подтверждают снижение качества образования: «результаты ежегодного добровольного тестирования выпускников 11 класса по десяти предметам и 9 класса по восьми предметам, проводимые Национальным центром тестирования, свидетельствуют о снижении качества образования» [8, с. 10]. Но если обратиться к основным целям PISA, можно удостовериться в «масштабности», «продуктивности» данного исследования:

- поиск наиболее успешных подходов в образовании и их использование в мировой практике;
- постоянное отслеживание динамики изменения качества и уровня грамотности учащихся;
- анализ факторов оказывающих влияние на результаты и эффективность обучения;
- выработка конкретных рекомендаций и стратегии реформирования системы образования.

Согласно положению, PISA помимо исследования образовательных достижений детей в каждой из стран-участниц проводится срез информации о факторах, оказывающих влияние на образовательный процесс, и как следствие на результаты учащихся (для получения более достоверной информации по результатам исследования были собраны данные о самих учащихся и их окружении, семьях, школе и т.д.) [9]. В Кыргызстане главными факторами низких показателей учащихся были определены:

1. Низкий уровень ВВП на душу населения: так в 2009 году среди 65 стран-участниц исследования PISA, Кыргызстан по уровню ВВП на душу населения был на самой последней позиции (871,22\$), тогда как в США этот показатель составлял 1994\$, а в Китае занявшем первое место – 5340\$.

2. Затраты на одного учащегося в возрасте от 6 до 15 лет в абсолютном исчислении: США – 106 тысяч долларов; Турция – 12,7 тысяч долларов; Россия – 17,5 тысяч долларов; Кыргызстан с показателем 3000\$ снова оказался на последней позиции.

3. Значительное количество учащихся с низким социально-экономическим положением в семье. Как показывают результаты исследования, именно такие компоненты как: профессиональный статус родителей, их уровень образования и культуры, материальный достаток семьи и наличие в доме предметов которые относятся к общепринятому понятию культура (своя комната, стол для занятий, компьютер, доступ в Интернет, книги, словари и т.д.) оказывают значительной влияние на общее интеллектуальное развитие, поэтому дети из семей с благополучным статусом получают более высокие баллы. Согласно проведенной республиканской переписи детей школьного возраста в августе 2011 года, органами образования было выявлено 5254 детей не охваченных обучением. По мнению сотрудников Управления школьного образования МОиН КР «одной из главных причин того, что дети не ходят в школу, является социально-экономическое неблагополучие

в семьях. В масштабах всей республики по этой причине не обучается сегодня 1869 детей» [10]. Так в данном случае выглядит статистика по областям:

- Джалал-Абадская область – 470 учащихся;
- Иссык-Кульская область – 193 учащихся;
- Нарынская область – 42 учащихся;
- Баткенская область – 226 учащихся;
- Ошская область – 528 учащихся;
- Таласская область – 36 учащихся;
- Чуйская область – 241 учащихся;
- г. Бишкек – 73 учащихся;
- г. Ош – 60 учащихся.

4. Дефицит педагогических кадров. Среднее значение индекса нехватки педагогических кадров стран ОЭСР составляет 0,02 (этому показателю соответствует Азербайджан), показатель России – 0,13; Казахстана – 0,47 и самый высокий индекс нехватки педагогических кадров был отмечен в Кыргызстане – 0,90.

5. Доступ к образовательным ресурсам. По показателям индекса нехватки материальных ресурсов в школе среди всех стран-участников исследования PISA, в Кыргызстане оказались самыми высокими – 1,72; в Казахстане – 0,76; в России – 0,63; в Азербайджане – 0,58.

5. И, главное, – размер зарплаты учителя. Согласно исследованиям проведенными сотрудниками ОЭСР по зарплатам учителей в странах мира, среднемесячная зарплата учителя старших классов составляет: Мексика - 5695\$, Германия - 5110\$, США - 3558\$, Япония - 2302\$, Россия - 477\$ [11], а в Кыргызстане средняя зарплата учителей составила в 2011 году - 6682 сом, 2012 году - 7999 сом, в 2014 году - 8204 сом (т.е. в среднем 200\$) [12, с. 108]. Безусловно, такая «обделенность» сектора образования способствует развитию коррупции в данной системе, о чем свидетельствуют результаты проверки Счетной палаты в Министерстве образования и науки за 2014 год. Так по результатам аудита, по использования бюджетных и специальных средств в Министерстве образования и науки КР и его подведомственных структурах за 2014 год выявлены финансовые нарушения на 581,4 тыс. сомов. Из них: 522 тыс. сомов - необоснованное списание материальных ценностей; 59,4 тыс. сомов - необоснованные выплаты заработной платы; 48,7 млн. сомов - составили резервы и потери бюджета. Аудитом установлено, что «в нарушение постановления Правительства КР №404 «Об утверждении примерных типовых штатов учреждений образования» в 2013-2014 и 2014-2015 учебном годах в 15 отделах образования излишне укомплектованы 208 и 228 классов-комплектов. Сумма расходов на содержание школ с учетом отчислений в Социальный фонд составила 37,4 млн. сомов» [13]. 2,5 млн. сомов были излишне профинансированы по разделу «Школа» по статье «Заработная плата» Кочкорскому районному отделу образования. Эта сумма числится на конец 2014 года в дебиторской задолженности по подоходному налогу в сумме 849,5 тыс.

сомов и Соцфонду – 1,7 млн. сомов. Также в Кочкорском отделе образования установлено несоответствие фактических расходов по заработной плате с предоставленными отчетными данными [14]. По результатам проверки отмечается, что материально-техническое оснащение общеобразовательных школ остается на низком уровне. Обеспеченность учебниками составляет 70%, обеспеченность школ мебелью – 80%. Парк компьютерной техники в школах нуждается в существенном обновлении и подключении к сети интернет [15].

Результаты исследования PISA породили большой общественный резонанс в стране, все отмеченные недостатки были восприняты и учтены соответствующими органами, а также при составлении стратегических государственных документов (Национальная Стратегия Устойчивого Развития на период 2013-2017 годы, Стратегия развития образования КР до 2020 года).

Результаты PISA еще раз показали то, что финансирование системы образования является одним из самых ключевых составляющих гарантирующий рост социального развития общества, в том числе, качества образования. Расходы на образование отражают степень внимания уделяемого государством на развитие этого стратегически важного сектора. Так, согласно данным 2014 года ВВП на душу населения в Южной Корее составил - 34795\$, в Сингапуре - 64584\$, в Финляндии - 36395\$, в Канаде - 44656\$, в Германии - 41248 \$, в США - 54980\$ [16].

Анализ результатов ВВП на душу населения в постсоветских странах, странах-соседах показывает, что уровень отчислений недостаточен для полноценного финансирования систем образования данных государств. Соответственно, этим можно объяснить «затяжной, хронический характер» многочисленных «не решаемых» проблем в системе образования указанных государств.

ВВП на душу населения \$ - 2014 год.

Страна	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Кыргызстан	608,95	364,23	279,62	476,55	880,04	1279,77
Казахстан	1647,46	1288,24	1229,00	3771,28	9070,65	12806,57
Россия	3485,11	2665,74	1771,59	5323,47	10674,99	14125,91
Таджикистан	497,64	213,63	138,44	337,36	738,35	1104,40
Узбекистан	651,42	585,93	558,22	546,78	1377,08	2050,45

Кыргызстан по показателям ВВП на душу населения (2014 год) затратил финансы в 43 раза меньше чем США, в 32 раз меньше чем Германия, в 28 раз меньше чем Финляндия, в 11 раз меньше чем Россия, в 10 раз меньше чем Казахстан, в 1,6 раза меньше чем Узбекистан и лишь на 0,14% превзошел Таджикистан. [Собственные расчеты]. Но в целом, мы можем отметить положительную динамику в вопросе финансирования сектора образования. За последние 10 лет показатель ВВП на душу населения возрос в 2,68 раз, т.е. если в 2005 году показатель составлял 476,55\$, то на 2014 год достигнут показатель – 1279,77\$.

**Вывод.** Для решения существующих проблем в сфере образования страны необходимо:

- совершенствовать систему эффективного менеджмента в сфере государственной политики управления образованием;
- увеличение финансирования сектора образования;
- плановое участие в различных международных, страновых исследованиях и целенаправленная работа по устранению недостатков в

системе образования страны, с учетом опыта передовых стран.

**Литература:**

1. Рейтинг стран мира по уровню образования. Гуманитарная энциклопедия [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006-2017 (последняя редакция: 21.10.2017). URL: <http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info>
2. Доклад ПРООН о человеческом развитии 2014 стр. 194, таблица 9.
3. <http://hvylyya.net/analytics/culture/20-luchshih-sistem-obrazovaniya-v-mire.html>
4. Анализ Государственных расходов на социальный сектор в Кыргызской Республике, 2007-2010 гг. - Б., 2011. - С. 103.
5. Будущее зависит от образования [Текст] // Слово Кыргызстана. - 2010. - 17 декабря. - С. 27.
6. [www. testing.kg](http://www.testing.kg).
7. <http://esep.kg/2016/07/schetnaya-palata-provela-audit-v-ministerstve-obrazovaniya-i-nauki-za-2014-god/>
8. Курманали кызы М. Школьное образование в Кыргызской Республике: проблемы и пути их решения [Текст] / Курманали кызы М. // Республиканский научно-теоретический журнал «Наука и новые технологии», 2010. - №5. - С. 207.

9. <http://www.testing.kg/kg/nashi-proekty/pisa/rezultaty-issledovaniya-pisa-2009.html>.
10. Проблемы образования в КР: блиц-обзор. <http://www.polit.kg/newskg/211>
11. <https://newizv.ru/article/general/15-08-2017/dohody-uchiteley-v-raznyh-stranah-rossiya-pletetsya-v-hvoste-7b0a2bd8-6fb7-4e02-8d47-90d96a72b002>
12. Статистический ежегодник Кыргызской Республики. - Б., 2014. - С. 108.
13. <http://esep.kg/2016/07/schetnaya-palata-provela-audit-v-ministerstve-obrazovaniya-i-nauki-za-2014-god/>
14. <https://www.akchabar.kg/news/schetnaya-palata-vyyavila-v-minobrazovaniya-finansovye-narusheniya-pochti-600-tys-somov/>
15. <http://esep.kg/2016/07/schetnaya-palata-provela-audit-v-ministerstve-obrazovaniya-i-nauki-za-2014-god/>
16. <http://hvylya.net/analytics/culture/20-luchshih-sistem-obrazovaniya-v-mire.html>

Рецензент: д.и.н., профессор Курбанова Н.У.