

УДК 37.014.543 (575.2)

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.Ю. Краснов

Определяется роль уровня образования в обеспечении роста благосостояния страны. Рассматриваются особенности финансирования системы образования Кыргызской Республики, определяются проблемы и пути их решения.

Ключевые слова: человеческий капитал; благосостояние страны; финансирование образования; расходы государственного бюджета; программное бюджетирование.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН БИЛИМ БЕРҮҮ СИСТЕМАСЫН ӨНҮКТҮРҮҮДӨ ФИНАНСЫЛЫК САЯСАТ

А.Ю. Краснов

Бул макалада билим деңгээлинин өлкөнүн бакубаттуулугун жогорулатуудагы мааниси аныкталган. Кыргыз Республикасынын билим берүү тармагын каржылоонун өзгөчөлүктөрү каралган, көйгөйлөрү жана аларды чечүүнүн жолдору аныкталган.

Түйүндүү сөздөр: адамзаттык капитал; өлкөнүн бакубаттуулугу; билимди каржылоо; мамлекеттик бюджеттин чыгымдары; программалык бюджет.

FINANCIAL POLICY IN THE DEVELOPMENT OF EDUCATION SYSTEM OF THE KYRGYZ REPUBLIC

A.Yu. Krasnov

The article regards the education level role in ensuring growth of the welfare country. The peculiarities of financing the education system of the Kyrgyz Republic are considered, problems and ways of their solution are defined.

Keywords: human capital; country welfare; education financing; state budget expenditures; program budgeting.

Вопросы обеспечения высокого уровня благосостояния страны относятся к категории перманентных, и это объясняется в первую очередь тем, что в процессе своего развития государство постоянно сталкивается с необходимостью совершенствования механизмов его достижения. В числе указанных механизмов особое место, по нашему мнению, занимает развитие человеческого капитала, выступающего залогом безопасности и конкурентоспособности страны.

Очевидно, что качество развития человеческого капитала определяется достаточно большим перечнем показателей, к числу которых наряду

с уровнем жизни населения и состоянием его здоровья можно отнести также и образование. Общеизвестно, что от состояния образования и науки зависят показатели развития абсолютно всех отраслей экономики. Данный факт был доказан еще академиком С.Г. Струмилиным, который на основании расчетов, проведенных в 1919–1920 гг., показал, что «год школьного образования дает примерно в 2,6 раза большую прибавку квалификации, чем год заводского стажа». Кроме того, С.Г. Струмилиным были также показаны и выгоды, получаемые в результате роста производительности труда. Они превышали затраты государства на школьное

обучение в 27,6 раз, что позволяло окупить затраты казны в течение первых полутора лет, при этом чистый доход на капитал в течение последующих 35,5 лет достигал 73 процентов годовых [1].

Конечно, с момента, когда были проведены указанные расчеты, прошло достаточно много времени, в течение которого был решен вопрос охвата населения образованием, изменились технологии производства, соответственно, и требования к привлекаемым специалистам, ввиду чего у читателя может возникнуть справедливый вопрос касательно эмпирического подтверждения зависимости экономики от уровня образованности общества на современном этапе. Установлено, что 60 процентов прироста национального дохода развитых стран определяется ростом уровня знаний и образованности общества [2]. При этом особое значение имеют вопросы финансирования образования, поскольку согласно исследованию А. Мэддисона при росте бюджетных расходов на образование на 1 процент ВВП страны растет на 0,35 процента, что свидетельствует о существовании прямой зависимости между темпами экономического роста и уровнем образованности населения [3].

О наличии положительной корреляции между экономическим ростом и состоянием образования свидетельствуют также и расчеты других зарубежных ученых. Так, например, данные исследований в странах Европейского союза показывают, что в результате увеличения продолжительности образования на один год производство продукции на душу населения возрастает на 6 процентов. При этом особого внимания в указанных исследованиях заслуживает вклад высшего образования в рост экономики, поскольку за счет ежегодного прироста выпускаемых специалистов на 1 процент обеспечивается увеличение темпов роста ВВП на душу населения на 5,9 процента [4].

Указанные выводы и расчеты подтверждаются исследованиями, проведенными Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Согласно полученным данным в результате роста образованности общества на один академический год прирост экономики стран ОЭСР составляет в краткосрочном периоде 5 процентов, в долгосрочном периоде – 2,5 процента [5].

Значительная роль системы образования в обеспечении экономического роста страны требует от государства создания необходимых условий для ее развития. Так, с позиции ОЭСР функционирование национальной системы образования возможно лишь за счет формирования и эффективного использования в данной отрасли соответствующих институтов и ресурсов. В составе ресурсов, обеспечивающих функционирование системы образования,

выделяются, в частности, кадровые, информационные, материально-технические и финансовые [6].

Однако если в развитых странах совершенствование системы образования достигается в основном за счет эффективного управления ресурсами, то в развивающихся, в первую очередь постсоветских, странах наряду с проблемами материально-технического и финансового обеспечения остро стоит вопрос реформирования системы образования, что, по мнению экспертов, объясняется несоответствием потребностям рынка формируемых у выпускников знаний. Так, например, по мнению властей Кыргызской Республики, сложившаяся ситуация в сфере образования характеризуется «постоянным отставанием системы образования страны не только от мировых потребностей, но и от потребностей самого кыргызстанского общества, что снижает конкурентоспособность страны, препятствует ее экономическому процветанию, а также снижает стоимость и качество человеческого капитала» [7]. В этой связи реформам характеризуемого сектора на государственном уровне уделяется значительное внимание, что находит отражение в принятых программных документах: Стратегии развития образования на 2012–2020 гг., Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 гг., а также Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг. [7–9].

Очевидно, что проведение масштабных преобразований требует от государства значительных финансовых вложений, которые Кыргызская Республика самостоятельно обеспечить не в состоянии, поскольку большая часть расходов в секторе образования направляется на выплату заработной платы, доля которой в рамках рассматриваемого периода колеблется в диапазоне от 68,1 до 72,0 процента (таблица 1) [10].

При этом следует отметить, что сама величина государственных расходов на образование в течение всего рассматриваемого периода имела положительную динамику, увеличившись с 2013 по 2017 г. в 1,48 раза. Наиболее заметный темп роста расходов на образование наблюдался в 2015 и 2016 гг. – на 113,5 и 119,3 процента соответственно. Несмотря на столь интенсивный рост анализируемой статьи расходов, ее величина по отношению к ВВП колеблется в диапазоне от 5,60 до 6,37 процента. Наименьшее значение данного показателя наблюдалось в 2014 г., когда прирост расходов составил всего 3,3 процента. В целом же значение корреляции между рассматриваемыми показателями составляет 0,67, что по шкале Чеддока свидетельствует о средней тесноте связи между рассматриваемыми переменными.

Таблица 1 – Доля расходов на заработную плату в расходах на образование в Кыргызской Республике, в процентах

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017
Доля расходов на заработную плату в расходах на образование, финансируемых за счет бюджетных средств	68,7	68,1	69,0	72,0	68,1

Источник: Составлено автором на основе данных отчетов об исполнении бюджета Кыргызской Республики за 2013–2017 гг.

Таблица 2 – Расходы государственного бюджета Кыргызской Республики на образование

Расходы на образование	2013	2014	2015	2016	2017
В млн сомов	21702,0	22427,5	25453,0	30364,2	32281,8
В процентах к ВВП	6,11	5,60	5,91	6,37	6,20
В процентах к общим расходам	20,81	18,49	18,91	20,03	19,46

Источник: составлено автором на основе данных отчетов об исполнении бюджета Кыргызской Республики за 2013–2017 гг.

Рост расходов на образование также не оказывает влияния и на их долю в общих расходах государственного бюджета. Тем не менее данная величина на протяжении 2013–2017 гг. является довольно существенной, превышая в 2013 и 2016 гг. 20-процентный уровень, снижаясь в 2014, 2015 и 2017 гг. до 18,49, 18,91 и 19,46 процента соответственно (таблица 2) [10].

Ввиду сложившейся ситуации правительство Кыргызской Республики, помимо внутренних инвестиций, на регулярной основе вынуждено привлекать в образование и внешние средства в виде грантов и кредитов. Причем предоставление данных ресурсов происходит под конкретные цели, определяемые в рамках заключаемых соглашений. Так, по данным Министерства образования и науки Кыргызской Республики за счет средств доноров были разработаны учебные программы, нацеленные на развитие практических компетентностей учащихся, изданы учебники, налажена система школьного питания, специалистами в сфере образования были пройдены курсы по эффективному расходованию средств, была проведена также непрерывная подготовка и повышение квалификации учителей. Кроме того, правительство Кыргызской Республики в течение последнего десятилетия проводит реформы по обновлению предметных стандартов для 1–11 классов.

Реализация указанных мероприятий осуществляется в основном за счет средств Азиатского банка развития, Европейского союза и Всемирного банка в рамках таких проектов, как «Проект развития сектора: укрепление системы образования», «Контракт на реформу сектора образования», «Поддержка реформ в секторе образования», «Дошкольное образование в Кыргызской Республике» и др.

Объемы средств, выделяемых в рамках указанных проектов, варьируются в зависимости от поставленных целей. Например, для реализации шестилетней «Программы развития сектора: укрепление системы образования» Азиатским банком развития в 2015 г. был выделен грант на сумму в размере 22 млн долларов. Основная цель программы – реформирование школьного образования через улучшение: учебных программ, обеспеченности учебниками, системы повышения квалификации учителей, среды обучения в инновационных школах и процессов планирования, управления и функционирования сектора. В свою очередь, в рамках реализации структурных реформ в секторе образования в целях повышения качества человеческого потенциала, стимулирования социально-экономического развития и улучшения качества жизни граждан в 2016 г. между правительством Кыргызской Республики и Европейским союзом было заключено финансовое соглашение по программе «Контракт на реформу сектора образования», согласно которому общий объем финансирования составит 36 млн евро [11].

Трудно не согласиться с тем, что все указанные проекты, реализуемые в рамках международных соглашений, направлены на развитие и укрепление системы образования в целом. Между тем возникает ряд вопросов относительно оправданности и эффективности привлечения и расходования данных средств. Так, например, особого внимания заслуживает вопрос координации деятельности международных организаций в Кыргызской Республике, поскольку наряду с дублированием целей этих проектов существуют проблемы внедрения полученных результатов, что в конечном счете приводит к низкой эффективности использования поступающих в сектор образования средств.

Примером такой несогласованности может служить ситуация со стандартами по кыргызскому и русскому языкам, разработка которых в 2016 г. была запущена в рамках проекта Азиатского банка развития, хотя они уже были разработаны и утверждены в 2015 г.

Свидетельством низкой эффективности реализуемых проектов также являются проблемы, связанные с выпуском учебной литературы для школ в соответствии с принимаемыми стандартами, когда наряду с грамматическими ошибками в отпечатанных учебниках по отдельным дисциплинам были найдены ошибки и в содержании, как, например, в учебниках по географии и естествознанию. Кроме того, о негативных последствиях проводимых преобразований свидетельствует международный рейтинг школьного образования PISA, в котором Кыргызская Республика в 2006 и 2009 гг. занимала последнее место, а с 2012 г. вообще перестала в нем участвовать [12].

Очевидно, что указанные проблемы требуют комплексного решения, предполагающего, наряду с ликвидацией технических недочетов, устранение системных проблем, охватывающих как саму концепцию реформы образования, так и ее финансовое обеспечение. В решении финансовых вопросов ключевым, на наш взгляд, должно стать программное бюджетирование, внедряемое в Кыргызстане с 2012 г., которое позволит повысить прозрачность принимаемых финансовых решений и исключить дублирование расходов.

Литература

1. Струмилин С.Г. Хозяйственное значение народного образования / С.Г. Струмилин. М.: Экономическая жизнь, 1924. С. 19.
2. Щетинин В. Человеческий капитал и неоднозначность его трактовки / В. Щетинин // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 12. С. 44.
3. Maddison A. Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative view / A. Maddison. Oxford: Oxford University Press, 1991. P. 37–43.
4. Sianesi B. The returns to education: Macroeconomics [Отдача от образования: обзор эмпирической макроэкономической литературы] / B. Sianesi, J. van Reenen // Journal of Economic Surveys. 2002.
5. Лукичев Г. США и Европейский союз: конкуренция в образовании и исследованиях / Г. Лукичев // В мире науки. 2003. № 10. С. 18–19.
6. Меликсетян С.Н. Развитие программно-целевого метода планирования в сфере образования / С.Н. Меликсетян // Финансы и кредит. 2017. Т. 23, № 25. С. 1545–1562. URL: <https://doi.org/10.24891/fo.23.26.1545>
7. О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61526> (дата обращения: 12.03.2019).
8. О стратегических направлениях развития системы образования в Кыргызской Республике. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92984/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 12.03.2019).
9. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы. URL: <http://www.president.kg/sys/media/download/52135/> (дата обращения: 12.03.2019).
10. Отчеты об исполнении государственного бюджета Кыргызской Республики за 2013–2017 гг. URL: <http://minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta.html> (дата обращения: 12.03.2019).
11. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 18 апреля 2016 года № 167-р. Одобрить прилагаемый на официальном языке проект Финансового соглашения между Кыргызской Республикой и Европейским союзом «Контракт на реформу сектора образования» (DCI-ASIE/2015/037-809). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32568493#pos=0;204 (дата обращения: 12.03.2019).
12. В Минобразе определились с датой участия Кыргызстана в PISA. URL: https://24.kg/obschestvo/78761_vminobrazе_opredelilis_sdatoy_uchastiya_kyrgyzystana_vPISA/ (дата обращения: 12.03.2019).