



Опубликовано впервые: 12 октября 2021 года
Дополненное 2-е издание: **18 апреля 2022 года**
Интеллектуальный фонд **KG Analytics**

4 апреля 2022 года Президент Кыргызской Республики Садыр Жапаров в выступлении перед работниками сферы образования, здравоохранения и культуры сказал, что *главный ключ к успеху Кыргызстана – человеческие ресурсы, воспитание нового, сильного и достойного поколения кыргызстанцев должно стать общенациональной целью, которая объединит весь народ. Наши дети должны уверенно ощущать себя в середине 21-го века, обладать знаниями и навыками высочайшего класса, успешно конкурируя со своими сверстниками в глобальном сообществе.*

Фонд KG Analytics, как и многие граждане страны, согласны с таким заявлением. Образование в Кыргызстане, особенно школьное, переживает очень сложные времена – низкое качество, нехватка школ, нехватка финансирования, нехватка учителей, необеспеченность учебниками и еще множество других проблем. Заявление Президента является крайне важным и своевременным.

В настоящем Обзоре мы хотим рассказать о проблемах школьного образования Кыргызстана, а также поделиться предложениями по реформированию системы образования для воспитания и формирования конкурентного кыргызстанца в современном глобальном мире.

ОБЗОР: ШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ЧТО ЖЕ ДЕЛАТЬ?

Настоящий Обзор подготовлен на основе анализа открытых статистических данных (как национальных, так и международных), государственных документов, определяющих стратегические направления развития сектора образования в Кыргызской Республике, программ в сфере школьного образования, нормативно-правовых актов, а также исследований (список источников – в Приложении). Кроме того, были учтены результаты обсуждения основных вопросов, поднимаемых в Обзоре, с экспертами, специалистами и лицами, заинтересованными в улучшении качества школьного образования в Кыргызстане.

Цель Обзора показать, что:

- состояние экономики и бедность Кыргызстана связаны, наряду с другими факторами, с низким уровнем функциональной грамотности подавляющего большинства взрослого населения страны;

Минимальная грамотность - умение читать, писать и считать. Функциональная грамотность – способность использовать знания, умения и навыки для решения широкого спектра жизненных задач.

- низкий уровень функциональной грамотности взрослого населения связан в значительной мере с низким качеством школьного образования;
- низкое качество школьного образования в Кыргызстане зависит от целого ряда факторов, ключевыми из которых являются: качество работающих в системе учителей и качество преподавания; слабый потенциал управленческих кадров на всех уровнях образования; отсутствие современных подходов к управлению и финансированию школьного образования;
- системные реформы в школьном образовании необходимо запустить через:
 - а) создание национальной системы измерения качества обучения школьников и уровня квалификации учителей;
 - б) изменение содержания и процессов обучения для формирования конкурентного кыргызстанца в глобальном мире;
 - в) дерегулирование и снижение барьеров для развития системы образования;
 - г) повышение эффективности финансирования образования путем отказа от сметного финансирования, переход к принципу «бюджетные деньги идут за учащимся» (ваучер) и финансовой автономии школ;
- рост качества школьного образования имеет прямое влияние на рост грамотности взрослого населения, рост производительности труда и рост экономики.

1. КЫРГЫЗСТАН

ДЕМОГРАФИЯ, БЕДНОСТЬ, ЭКОНОМИКА

- i. Население Кыргызстана – 6,6 миллионов человек, из которых две трети живут в сельской местности. 30% населения в возрасте до 15 лет. Средний возраст кыргызстанца 27,5 лет. К 2030 году общая численность населения может достичь 7,5 млн человек. Доля молодого поколения увеличится.
- ii. Около 2,2 млн человек проживают в условиях бедности и крайней бедности. Около 1 миллиона человек находятся в трудовой миграции. Подавляющее большинство трудовых мигрантов занято неквалифицированным трудом.
- iii. В 2020 году в рейтинге стран по подушевому доходу экономика Кыргызстана находилась на 151 месте среди 181 страны. ВВП на душу населения в Кыргызстане (\$1,173) почти в 8 раз меньше, чем в Казахстане, в 9 раз меньше, чем в России, в 20 раз меньше, чем в Эстонии.

2. ПОЧЕМУ МЫ БЕДНЫЕ?

НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ГРАМОТНОСТИ, НИЗКАЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА

- i. Как показывают результаты участия Кыргызстана в 2018 году в Международной программе по оценке компетенций взрослого населения (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC) почти у 60% взрослого населения Кыргызстана уровень читательской и математической грамотности *«на первом уровне и ниже»* (всего три уровня, из которых минимально необходимым является второй уровень). Это означает, что 60% взрослого населения в Кыргызстане находятся в лучшем случае на уровне **«базового словарного запаса, понимания смысла предложений, а также чтения абзацев текстов»**, и, в лучшем случае, способны производить простой **«счет, сортировку, выполнение основных арифметических действий»**. Для сравнения - в странах Европы и Центральной Азии на первом уровне и ниже находятся не более 25% взрослых.

Международная программа по оценке компетенций взрослого населения (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC) оценивает профессиональные навыки и компетенции взрослого населения трудоспособного возраста в странах мира. Под компетенциями понимают комплекс навыков, знаний и установок, которые применяются людьми трудоспособного возраста в реальных жизненных ситуациях для достижения тех или иных индивидуальных и/или коллективных целей.

- ii. Почти у 98% взрослого населения Кыргызстана уровень *«решения задачи в технологически насыщенной среде»* (или – информационнокоммуникационные навыки) *«на первом уровне и ниже»* (всего три уровня, из которых минимально необходимым является второй уровень). Это означает, что 98% взрослого населения в Кыргызстане обладают лишь **«базовыми навыками для использования широкодоступных и знакомых технологических приложений, таких как электронная почта или веб-браузер»**.
- iii. Производительность труда работников Кыргызстана (количество продукции, созданной работником за единицу времени) самая низкая среди стран Европы и Центральной Азии. К примеру, производительность труда работников Кыргызстана ниже, чем работников в России и Казахстане в 4 раза, чем в Эстонии в 5 раз.
- iv. Индекс человеческого капитала в Кыргызстане составляет 0.58, то есть ребенок, родившийся в Кыргызстане сегодня, когда станет взрослым будет иметь продуктивность на уровне 58% из потенциальных 100% в случае получения полноценного образования и наличия полного здоровья.
- v. В Кыргызстане разница в уровне заработной платы лиц с высшим и средним образованием составляет всего лишь 9%, в то время как в странах ОЭСР такая разница в среднем составляет от 50% до 100%. (ОЭСР - Организация Экономического Сотрудничества и Развития, объединяющая 37 стран Европы, Азии и Латинской Америки). Одной из причин, возможно, является низкое качество высшего образования.

Ежегодно около 50 тысяч молодых людей выходят на рынок труда, при этом работодатели испытывают большой недостаток в квалифицированных кадрах. По оценкам экспертов, самым эффективным и коротким путем повышения квалификации выходящих на рынок молодых людей является повышение качества образования.

3. ПОЧЕМУ УРОВЕНЬ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА СРЕДИ ВЗРОСЛЫХ НИЗКИЙ?

Несмотря на определенные достижения в системе школьного образования (рост охвата детей школьным образованием, рост количества детских садов и школ, рост расходов на образование, рост зарплат учителей, улучшение ситуации с обеспечением школ учебниками, компьютерами, интернетом и другие), качество школьного образования остается на низком уровне.

НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- i. В Кыргызстане 1 миллион 350 тысяч учащихся школ, то есть практически каждый пятый житель нашей страны – школьник. Около 6% детей школьного возраста не посещают школу в связи с ограниченными возможностями по здоровью и тяжелыми материальными условиями, многие из них – дети трудовых мигрантов.
- ii. Согласно международным и национальным системам оценки учебных достижений школьников в среднем 60% учащихся школ не достигают базового уровня функциональной грамотности по чтению, математике и естественным наукам. Это означает, что **школьники могут читать, писать, считать, но не способны понимать смысла прочитанного и не могут применить свои знания в жизни.**

Так, например, наиболее сложными задачами для учащихся в тестах на читательскую грамотность были задания на привязку текста к реальной жизни, использование информации для решения практических задач и вывод заключения. Учащимся было трудно, отвечая на открытые вопросы, самостоятельно формулировать мысли, приводить доказательства и примеры, делать заключения. Самые низкие результаты у учащихся школ по естественным наукам – физике, химии, географии и биологии. 15-летние школьники Кыргызстана отстают примерно на 4,5 класса от сверстников, живущих в странах ОЭСР.

По результатам прохождения международной оценки достижений учащихся школ (PISA) в 2009 году Кыргызстан оказался на 65 месте из 65 стран, набрав 314 баллов. Кыргызстан планирует участвовать в PISA в 2025 году.

Согласно Программе развития образования Кыргызской Республики (утверждена Кабинетом Министров КР в мае 2021 года) к 2040 году Кыргызстан в PISA должен подняться на 15 пунктов. Таким образом, это означает поднятие Кыргызстана с 65 места в 2009 году на 50 место к 2040 году. В 2009 году 50 место в PISA занял Таиланд (421 балл) (тогда Кыргызстан занял 65 место, получив 314 баллов). В 2018 году 50 места занял Кипр (424 балла) (в 2018 году Кыргызстан не принимал участие в PISA).

Соответственно, полагаем, что целью Кыргызстана является достижение 420 баллов. Интересен пример Эстонии, занявшей в 2009 году 13 место (501 балл), а в 2018 году 5 место (523 балла).

- iii. Качество обучения в сельских школах значительно отстает от качества обучения в городах. Согласно Национальной оценке образовательных достижений учащихся в 2017 году в сельских школах около 70% учащихся 4 классов не достигли базового уровня знаний, в Бишкеке таких учащихся 43%.
- iv. На отставание детей в школах напрямую влияет низкий охват детей дошкольным образованием. Так, только 22,2% детей в возрасте от трех до пяти лет посещают детские сады.

4. ПОЧЕМУ УРОВЕНЬ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НИЗКИЙ?

4.1. Учителя

«Качество системы школьного образования не может быть выше качества работающих в ней учителей»

- i. В Кыргызстане 82 тысячи учителей, две трети которых работают в сельской местности. Около 85% учителей - женщины. Почти половина учителей предпенсионного и пенсионного возраста (от 50 лет и выше), они могут в ближайшее десятилетие покинуть систему.
- ii. Исследования многих стран показывают, что достойной заработной платой учителя считается оплата как минимум на уровне средней заработной платы в стране.

В 2021 году в Кыргызстане среднемесячная зарплата в сфере образования (сюда относятся зарплата педагогических и непедагогических кадров государственных и частных образовательных учреждений, а также научных учреждений), примерно на 20% ниже средней заработной платы по стране и почти на 40% ниже среднемесячной заработной платы в секторе госуправления. Так, например, в 2020 году среднемесячная заработная плата в секторе образования составила 14,764 сомов, среднемесячная заработная плата в стране 18,940 сомов, среднемесячная заработная плата в секторе госуправления 22,879 сомов.

Если же говорить о зарплате учителей в государственных школах, то месячная ставка учителя в Бишкеке составляет около 7 тысяч сомов. То есть, в среднем базовая зарплата учителя почти в 2,5 раза меньше средней заработной платы по стране и более чем в 3 раза меньше средней заработной платы государственного служащего. Многие учителя вынуждены работать на полторы ставки (около 8,5 тысяч сомов в месяц), многие учителя в сельской местности ведут подсобное хозяйство.

Заработная плата учителей привязана к почасовым ставкам. Данный принцип оплаты стимулирует учителей работать больше времени, но не стимулирует лучше обучать.

- iii. Ежегодно стране не хватает около 2 тысяч учителей. Особенно острая нехватка учителей начальных классов, русского языка, математики, физики. Работать учителем в Кыргызстане непрестижно. Количество учителей до 30 лет – едва превышает 10%.
- iv. В странах с лучшими системами школьного образования, студентами педагогических ВУЗов становятся лучшие выпускники школ. Так, в Южной Корее отбор студентов в педагогические вузы идет из 5%, в Финляндии – из 10%, в Сингапуре и Гонконге – из 30% лучших выпускников школ. В Кыргызстане студентами педагогических вузов становятся, как правило, выпускники школ с низкими результатами успеваемости. Минимальный проходной балл ОРТ (общереспубликанского тестирования) в главный педагогический вуз страны КГУ им. И. Арабаева в 2020 году составил 111 баллов, а средний балл зачисленных абитуриентов по стране составил 144.7. Для сравнения, средний балл поступивших в КРСУ – 151.6, КГТУ им Раззакова – 164.1, КГМА им. И. К. Ахунбаева – 175.5, К-ТУ Манас – 178.

Обучение педагогов в Кыргызстане проводится за счет бюджетных средств.

Ежегодные затраты на обучение будущих педагогов составляют как минимум 100 млн сомов. Ежегодно на бюджетные места в 12 государственных ВУЗов на специальность педагогики принимаются более 2 тысяч человек, стоимость года обучения одного студента составляет от 25 до 45 тысяч сомов. Во время обучения ряд студентов педагогических факультетов переводится на другие специальности. После завершения ВУЗа не выходят на работу учителями около 25% выпускников. В течение первых трех лет работы школу покидают работу учителя около 60% молодых специалистов. В результате остаются работать учителями не более 20% выпускников педагогических вузов. Существующая система приводит к ежегодным многомиллионным убыткам в виде неоправданно затраченных бюджетных средств.

- v. Учителя испытывают большую нагрузку в связи с различными видами отчетности. Несмотря на отмену некоторых обязательных видов отчетов в декабре 2020 года, учителя все еще обязаны вести бумажную отчетность по более чем 10 видам отчетов. С 2017 года управление лицензирования и аккредитации МОН КР проводит обязательную аккредитацию всех школ страны. Теперь все школы должны предоставлять в МОН КР сотни страниц отчетов, планов и других документов, отнимающих огромное количество времени у директоров школ и учителей.
- vi. На сегодня около 35% учителей не достигают базового уровня читательской и математической грамотности (что лучше, чем в среднем у взрослого населения страны). Уровень информационно-коммуникационных навыков учителей

значительно ниже, чем в среднем у всего взрослого населения. Переход на онлайн обучение в 2020 году показал, что даже в Бишкеке учителя не имели электронной почты, слабо владели компьютером и вели уроки по WhatsApp.

- vii. В стране большая нехватка квалифицированных учителей. Согласно опросам директоров школ, только 40% вакансий заполняются квалифицированными учителями, оставшиеся 60% не соответствуют запрашиваемой квалификации.
- viii. В странах с качественной системой школьного образования большое внимание уделяется повышению квалификации, профессиональному росту и оценке эффективности работы учителя.
- ix. В Кыргызстане все учителя должны посвятить не менее 72 часов повышению квалификации не менее одного раз в пять лет. Ответственность за повышение квалификации учителей несет МОН КР, в частности Республиканский Институт повышения квалификации и переподготовки педагогических работников при МОН КР, Иссык-кульский и Ошский институты образования. На повышение квалификации учителей ежегодно в бюджете закладывается около 80 – 90 млн сомов. Система повышения квалификации фактически является монополией государства.
- x. При этом, существующая система не удовлетворяет потребности в повышении квалификации учителей ни количественно, ни качественно. При 82 тыс учителей в стране МОН КР может повышать квалификацию одного учителя один раз в 10 лет, в то время как закон требует от учителя повышения квалификации раз в пять лет. Согласно исследованиям, содержание курсов повышения квалификации, предоставляемых в рамках бюджетных программ, в основной своей массе, формальное, устаревшее и неэффективное. Оценка их эффективности и влияния на профессиональное развитие учителей, как правило, не проводится.

Существующая государственная монополия на повышение квалификации учителей является барьером для профессионального роста учителей и, соответственно, для улучшения качества преподавания в школах. От такой системы давно отказались многие страны. Во многих странах повышением квалификации учителей занимаются любые образовательные учреждения, независимо от формы собственности. Такая система способствует конкуренции между поставщиками услуг, что приводит к росту качества их услуг по повышению квалификации.

- xi. Эффективность системы повышения квалификации учителей должна проверяться объективной и непредвзятой системой оценки квалификации учителей, в основе которой должна лежать оценка способности учителей развивать компетенции у учащихся.

Согласно действующему законодательству, в стране должна проводиться аттестация учителей, по результатам которой им может быть присвоена категория -

первая, вторая и высшая. На практике, несмотря на наличие Положения об аттестации, с 2012 года аттестация учителей была приостановлена и, соответственно, категории не присваивались. Данная мера была вызвана неконтролируемым ростом присвоения высшей учительской категории, что привело к девальвации, обесцениванию самого процесса аттестации. С 2021 года аттестация и присвоение категорий учителям вновь возвращены. За категории будут начисляться надбавки к зарплате: за вторую категорию 1 тыс. сомов, за первую категорию 1,5 тыс. сомов и за высшую категорию 2 тыс. сомов. По мнению некоторых учителей, данные надбавки не являются стимулирующими, размер надбавки должен быть не менее 30% от размера зарплаты.

Для примера, в Казахстане тестирование педагогов проводится в два этапа: первый – Национальное квалификационное тестирования для педагогов; второй этап – Комплексное аналитическое обобщение учительской деятельности, включающее составление портфолио педагога с обобщением набранного опыта.

- xii. В Кыргызстане отсутствует система переподготовки педагогов, то есть подготовки педагогических кадров из специалистов, имеющих непедагогическое высшее образование (или получение второго педагогического образования). Законодательно в Кыргызстане система переподготовки закреплена, однако на практике она отсутствует. Система переподготовки педагогов работает во многих странах, в том числе, в России и Казахстане. Ее целью является увеличение потока желающих идти в учителя через краткосрочные курсы подготовки учителей из специалистов, имеющих высшее образование.
- xiii. Кыргызстан является единственной страной в СНГ, в которой отсутствуют квалификационные требования для учителей. Отсутствие квалификационных требований отрицательно влияет на систему отбора, систему повышения квалификации и профессионального роста учителей.

4.2. Обучение

Учебники

- i. В стране существуют серьезные проблемы с нехваткой и качеством учебников. Обеспеченность учебниками в кыргызоязычных школах – на 80%, в русскоязычных – на 70%.
- ii. Правом на отбор авторов для учебников и на издание самих учебников обладает только МОН КР. Некоторые учебники выпускаются с орфографическими, грамматическими и смысловыми ошибками. Многие учебники не соответствуют требованию развития у учащихся компетенций, как того требует Государственный образовательный стандарт школьного образования. Несмотря на нехватку и качество учебников, школы и учителя обязаны использовать только те учебники, которые издаются МОН КР.

Учебная нагрузка

- iii. Учебная нагрузка на учащихся в Кыргызстане высокая. Так, в среднем ученик в Кыргызстане учится 1020 часов в год, в то время как в Эстонии 820, в Финляндии 808, в России 803 часа в год. Очевидно, что высокая учебная нагрузка не гарантирует высокие результаты обучения. В международных рейтингах Кыргызстан занимает последнее место, в то время как все вышеперечисленные страны отнесены к странам со значительно лучшим качеством школьного образования.
- iv. В советское время в школах Кыргызстана изучалось 17 учебных предметов, а сегодня 25, что значительно превышает общепринятые стандарты. В среднем в мире количество изучаемых предметов варьируется от 8 до 15. Число и содержание изучаемых дисциплин в школах Кыргызстана требует сокращения и пересмотра для более глубокого их изучения.

Процесс обучения – развитие компетенций

- v. Процесс обучения не перестроен на развитие компетенций (то есть развитие способностей самостоятельно применять знания, умения и навыки в повседневной жизни) как этого требует современная жизнь и Государственный образовательный стандарт (2014 года). Обучение в школах, как и в прежние времена, на 87% основано на чтении, запоминании и пересказе, то есть учителя дают информацию – а ученики запоминают.

Согласно Государственному образовательному стандарту школьного образования КР (2014) в основе обучения должно лежать развитие компетенций у учащихся, что означает развитие способностей самостоятельно применять знания, умения и навыки в повседневной жизни. Согласно Программе развития образования в Кыргызской Республике (2021), школа должна развивать у учащихся информационную и социально-коммуникативную компетентности, а также компетентность самоорганизации и разрешения проблем:

1. *Информационная компетентность* – готовность и способность учащихся самостоятельно искать, анализировать, отбирать, обрабатывать информацию, формировать аргументированные выводы, оценивать ее достоверность, критически осмысливать и принимать осознанные решения по планированию и осуществлению своей деятельности, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий.
2. *Социально-коммуникативная компетентность* – готовность соотносить свои устремления с интересами других людей и социальных групп, отстаивать свою точку зрения на основе признания разнообразия позиций и уважительного отношения к ценностям (религиозным, этническим, гендерным, профессиональным, личностным) других людей; способность выстраивать диалог, получая необходимую информацию и представляя ее в устной и письменной формах для разрешения проблем; уметь использовать и развивать свой эмоциональный интеллект в общении.
3. *Компетентность самоорганизации и разрешения проблем* – способность обнаруживать проблемы и противоречия в информации, учебной и жизненной ситуациях, планировать их решение и разрешать их, самостоятельно или во взаимодействии с другими людьми, используя навыки критического мышления и анализа.

Необходимо отметить, что международные стандарты признают восемь компетенций человека 21 века: мультикультурность и открытость; осознанность и клиентоориентированность; работа в условиях неопределенности; адаптивность и обучаемость; работа с людьми и работа в команде; межотраслевая коммуникация; управление проектами и процессами, системное мышление; работа с ИТ-систем. Государственный образовательный стандарт школьного образования КР (2014) предусматривает только три.

- i. Помимо Государственного образовательного стандарта и учебников, школы и учителя обязаны обучать согласно предметным стандартам, разрабатываемым Кыргызской Академией Образования. Многие предметные стандарты, обязательные для соблюдения учителями, также не направлены на развитие компетенций. Простая передача знаний с целью их запоминания по-прежнему является основным методом обучения. Соответственно, на предметных уроках учащиеся участвуют в мыслительной деятельности низшего порядка гораздо чаще, чем в мыслительной деятельности высшего порядка.
- ii. Мало используются информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) для обучения по предметам. Учебная программа по ИКТ предусмотрена только для 59 классов. Обучение ИКТ в 1-4 классах и в 10-11 классах не предусмотрена. Обеспеченность школ компьютерами составляет 1 компьютер на 61 учащегося, многие компьютеры морально устарели и не работают.
- iii. Основной недостаток предметных стандартов – отсутствие конечного измеримого результата обучения. Без замеров показателей качества обучения невозможно его улучшить.
- iv. Все школы страны (независимо о формы собственности) обязаны соблюдать базисный учебный план (БУП), ежегодно утверждаемый МОН КР и публикуемый в начале учебного года в газете Кут Билим. БУП определяет количество часов обучения по всем классам и предметам. Все школы должны согласовывать в письменном виде свои учебные планы с МОН КР. Контроль за соблюдением БУП осуществляют районные и городские отделы образования. МОН КР ежегодно вносит изменения в БУП, отменяя, добавляя или объединяя учебные предметы. Такие решения МОН негативно сказываются на планировании и качестве учебного процесса в школах. Все частные школы со всех регионов страны должны приезжать в Бишкек для получения штампа МОН КР о согласовании БУП, несмотря на то, что БУП является публичным документом.
- v. В КР отсутствует система оценивания достижений школьников, качество обучения не измеряется. В стране нет данных о качестве школьного образования. Отсутствие системных и регулярных данных о достижениях учащихся приводит к неэффективности и безрезультативности государственной политики в сфере образования, на которую государство тратит почти четверть бюджета страны.

4.3. Школьная инфраструктура

- i. В стране 2 296 школ, из которых 152 – частные (в них учатся 38 тысяч учащихся или около 3% от всех школьников страны).
- ii. 245 государственных школ (каждая десятая) – в аварийном состоянии (то есть не подлежат ремонту, а требуют сноса и новой постройки), обучение в аварийных школах угрожает жизни и здоровью учащихся. 457 школ республики (каждая пятая) требуют капитального ремонта кровли, фундамента, стен, водоснабжения, канализации. По оценкам МОН в стране не хватает около 670 школ (30% к существующему количеству).
- iii. Многие школы переполнены. На сегодня 151 школа (каждая пятнадцатая) работает в три смены. 90 школ Бишкека рассчитаны на 75 тысяч учащихся, но фактически в них учатся 170 тысяч учащихся.
- iv. 25% школ не имеют доступа к чистой питьевой воде. 74% школ не имеют внутренних туалетов. 68% школ не подключены к горячему водоснабжению.
- v. Распоряжение и финансовыми и административными ресурсами школ, в частности, закуп товаров и услуг для школ и кадровой политики находятся в ведении централизованных бухгалтерий, районо/гороно и МОН не приводит к эффективности в управлении школами.
- vi. В законодательстве отсутствует определение муниципальных школ. Роль органов местного самоуправления в развитии школ ограничена.
- vii. В законодательстве также отсутствует определение частных школ. Несмотря на рост количества частных школ в КР, они охватывают менее 3% школьников. В некоторых странах частный сектор охватывает до 15% - 20% учащихся школ. Увеличение частных школ важно для разгрузки государственных школ. Однако, создание частных школ тормозится требованиями при лицензировании школ и требованиями санитарных норм. Данные требования фактически ставят заслон для создания частных школ, особенно в регионах.

4.4. Расходы государства на школьное образование

- i. Расходы Кыргызстана на образование в 2017 году (включая дошкольное, школьное, профессионально-техническое и высшее) составили 7% от ВВП (Внутренний Валовой Продукт), что больше, чем в других странах (в Казахстане 3%, в России и Монголии – около 4%, в странах Европейского Союза в среднем – 5%).

Расходы на образование в Кыргызстане ежегодно растут. Так, в 2001 году они составляли 3 млрд сомов, в 2007 году – 9 млрд сомов, в 2012 году – 21 млрд сом, а в 2020 году – 39,9 млрд сомов (из которых 34,3 млрд сомов из республиканского

бюджета и 5,6 млрд сомов из местного бюджета). Около 60% от всех этих расходов идет на школьное образование. Однако, впечатляющий (в 13 раз за 20 лет) рост расходов на образование не приводит к росту качества образования.

- ii. Несмотря на утвержденный государственный бюджет на образование в 2020 году школы недополучили из бюджета около 1,1 миллиардов сомов. Однако, если исходить из реальных потребностей, то дефицит финансирования составляет около 4 млрд сомов. Например, каждая из 90 государственных школ Бишкека недополучает примерно 10 миллионов сомов.

Согласно исследованиям, существующая система финансирования направлена на поддержание системы школьного образования, но не на ее развитие. Государственный бюджет не в состоянии финансировать в полном объеме даже минимальные потребности.

- iii. Для полноценного функционирования школы необходимо финансирование около 50 статей расходов. На практике расходы из республиканского бюджета финансируют только 5 из них: фонд оплаты труда (96,1%) (из которых, согласно исследованиям, почти 50% уходит на содержание непедагогического персонала), питание (2,7%), повышение квалификации (0,4%), учебные расходы (0,4%) и текущий ремонт (0,4%) (данные 2020 года). Последние две статьи хронически недофинансируются.
- iv. В 2017 году расходы государства на одного ученика школы в год составили \$826, в то время как, например, в Молдове - \$1 937, Монголии - \$1 711, Казахстане - \$6 432, в странах Европейского Союза - \$10 292.
- v. В том же году расходы государства на одного студента высшего учебного заведения составили \$1,480 и одного студента ПТО \$1,574.
- vi. Значительная часть государственных расходов на школьное образование финансируется из донорских средств (Всемирный Банк, Азиатский Банк Развития, USAID, GIZ), часть которых предоставляется в виде грантов и часть в виде кредитов.
- vii. Ежегодно на питание учеников с 1 по 4 классы из государственного бюджета выделяется около 600 млн сомов, то есть на одного ученика 7 сомов в день. При этом, средства, выделяемые на питание, расходуются неэффективно и коррупционно, необходимо переходить на адресное распределение этих средств для социально-уязвимых детей.

5. РЕШЕНИЯ

В системе школьного образования на первом месте должны стоять потребности и результаты учеников, ради которых и существует вся система. Соответственно, главной целью является повышение качества школьного образования, которую, исходя из SMART параметров (измеримость, значимость, конкретность, реализуемость и достижимость в определенный срок) предлагаем сформулировать следующим образом:

ПОВЫСИТЬ КАЧЕСТВО ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ
через достижение
к 2026 году 60% учащимися школ
базового уровня функциональной грамотности

Принимая во внимание сложившуюся на сегодня ситуацию в школьном образовании КР (а также учитывая результаты многочисленных исследований, посвященных улучшению систем школьного образования в разных странах мира), мы считаем, что системные изменения для повышения качества школьного образования в КР нужно начинать с внесения кардинальных изменений (реформирования) следующих областей:

1. Необходимо измерять качество образования, для этого необходимо:

- ввести систему измерения качества обучения учеников; и
- ввести систему измерения уровня квалификации учителей.

Измерение качества образования должно быть независимым и непредвзятым. Системы оценки / измерения качества обучения учеников и квалификации учителей существуют во многих странах. Данный вопрос не является новым и для МОН КР. В июле 2020 года МОН КР утвердил Концепцию системы оценки качества образования, но как и многие документы, разработанные в рамках многочисленных международных программ, этот документ был забыт.

2. Необходимо изменить содержание и процессы обучения для формирования конкурентного кыргызстанца в глобальном мире, а для этого необходимо:

- расширить количество компетенций в государственном образовательном стандарте для соответствия требованиям 21 века;
- определить роль МОН КР в процессе образования как органа, определяющего конечный итоговый результат обучения и проводящего мониторинг достижения этого результата; школы и учителя должны их достигать, опираясь на выбранные ими самостоятельно методологии;
- придать предметным стандартам рекомендательную силу, предоставив учителям право выбора методов обучения и право выбора учебников;
- дать право на издание учебников любой организации, при этом учебники должны соответствовать критериям, установленным МОН КР;

- сократить количество часов обучения с 1020 до минимально обязательных 820 часов в год, при этом предоставить школам право давать обучение сверх 820 часов (но не свыше максимально допустимого) по предметам на выбор ученика и школы;
- придать базисному учебному плану (БУП) рекомендательную силу, предоставив школам право варьировать предметы и количество часов обучения в зависимости от потребностей учеников и необходимости выполнения государственного образовательного стандарта.

3. Необходимо де-регулировать систему образования, для этого необходимо:

- освободить школы от ряда обременительных требований, таких как заполнение многочисленных отчетов и прохождения аккредитации; единственным показателем качества образования должно быть качество знаний учащихся и уровень квалификации учителя;
- упростить лицензирование образовательной деятельности, снять барьеры и стимулировать создание школ, особенно в регионах;
- дать право учителям повышать квалификацию в любой образовательной организации, независимо от формы обучения (офлайн/онлайн) и формы собственности; создать систему единого национального квалификационного тестирования учителей, дать право лицам, имеющим высшее образование, стать учителем, пройдя национальный квалификационный экзамен.

4. Необходимо повысить эффективность финансирования системы образования, для этого необходимо:

- перейти от сметного финансирования школ к системе, при которой «бюджетные деньги идут за учащимся» (или ваучеру) (из Послания Президента КР от 5 мая 2021 года и Национальной Программы развития КР до 2026 года от 12 октября 2021 года);
- дать финансовую автономию школам (право распоряжаться полученными средствами при закупе товарно-материальных ценностей и определении штата сотрудников) при условии внедрения прозрачной и открытой системы финансовой отчетности школ.

* * * *

В настоящее время идет работа по разработке нового Закона «О образовании». 14 апреля 2022 года Министр образования и науки КР создал межведомственную рабочую группу в состав которой вошли не только ряд государственных органов, но и депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Гражданское общество планирует активно участвовать в разработке предложений к проекту Закона.

Образование может и должно стать общенациональной идеей, способной объединить все общество. Закон должен заложить прочный фундамент *воспитания нового, сильного и достойного поколения кыргызстанцев. Совместными усилиями мы сможем добиться, чтобы наши дети уверенно ощущали себя в 21-го веке, обладали знаниями и навыками высочайшего класса, успешно конкурируя со своими сверстниками в глобальном сообществе.*

Список источников, использованных при подготовке Обзора:

1. Данные с официального сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики. www.stat.kg
2. Закон Кыргызской Республики «Об образовании»
3. Закон Кыргызской Республики «О статусе учителя»
4. Проект нового Закона «Об образовании», вынесенный на общественное обсуждение 2 сентября 2021 года
5. Послание Президента Садыра Жапарова народу Кыргызстана от 5 мая 2021 года
6. Всемирный банк прогнозирует дальнейший рост бедности в Кыргызстане. <https://rus.azattyk.org/a/vsemirnyy-bank-prognoziruuet-dalneyshiy-rost-bednosti-v-kyrgyzstane/31154963.html>
7. Государственный образовательный стандарт школьного общего образования Кыргызской Республики, утвержденный Правительством КР в 2014 году
8. Проект Государственного образовательного стандарта школьного общего образования Кыргызской Республики, вынесенный на общественное обсуждение в июле 2021 года
9. Данные Всемирного Банка <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=KG>
10. Обзор национальной политики в области образования. Кыргызская Республика 2010. Уроки, извлеченные из программы международного оценивания образовательных достижений Учащихся (PISA). OECD. World Bank.
11. Диньёнг Хоу, Карина Асеведо, Джуст де Лаат и Дженника Ларрисон. 2020. Развитие востребованных навыков в целях создания человеческого капитала: образование, навыки и продуктивность в Кыргызской Республике. https://edu.gov.kg/media/rus_%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%A0%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5_%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%8B%D0%BA%D0%BE%D0%B2_Building_the_Right_Skills_for_Human_Capital_.pdf
12. М. И. Адждад и С. Б. Гонсалес. 2018 г.. “Рабочие места в Кыргызской Республике”. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.
13. Статистика Международной Организации Труда – <https://ilostat.ilo.org/topics/labour-productivity>
14. UNICEF <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru/%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5>
15. Отчет об основных результатах исследования «Национальное оценивание образовательных достижений учащихся (НООДУ) 8х классов в 2017 году». ЦОМО. 2017.
16. Образование для 21 века в Кыргызстане: Современные реалии и дорожная карта системных реформ Краткое изложение исследования. Университет Центральной Азии. 2021.
17. Программа развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2040 годы, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики 4 мая 2021 года № 200.
18. Instruction time in compulsory education. OECD. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_IT_ALL
19. Заработная плата работников по вилам экономической деятельности (динамическая таблица). <http://www.stat.kg/ru/statistics/trud-i-zarabotnaya-plata/>

20. Типовой перечень информации и отчетов, выполняемых работниками общеобразовательных организаций Кыргызской Республики. <http://kao.kg/wp-content/uploads/2020/12/%D0%9F%D0%BE%D1%8F%D1%81%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0-03-12-2020.pdf>
21. Положение о порядке повышения квалификации педагогических и руководящих работников образования Кыргызской Республики, утвержденное Приказом МОН КР от 20 июня 2017 года.
22. Обзор тенденций в развитии школьного образования в соответствии с требованиями международной оценки компетенций учащихся (PISA): Выводы и рекомендации к участию в оценке в 2024 году. Обзор подготовлен по заказу Министерства образования и науки КР. 2019.
23. Исследование о выпускниках институтов повышения квалификации учителей и Кыргызской Академии Образования. Исследование подготовлено по заказу Министерства образования и науки КР. 2017.
24. Отчет «Исследование эффективности и качества системы подготовки и переподготовки/повышения квалификации работников системы школьного образования (управленческие кадры образовательными учреждениями (директора и завучи), руководители школьных методических объединений, заведующие районных образовательных организаций, методисты районного уровня)».
25. А.П. Иванов. Управление качеством преподавания в Кыргызстане. Ситуационное исследование. 2017.
26. Проведение функционального анализа Министерства образования и науки Кыргызской Республики и его региональных подразделений. Подготовлено по заказу Министерства образования и науки КР. 2020.
27. Consistently high performance: Lessons from the world's top performing school systems // McKinsey&Company. June 2007.
28. Такаши Яmano, Хэл Хилл, Эдимон Гинтинг и Джиндра Самсон, Кыргызская Республика Улучшение потенциала роста. Азиатский Банк Развития. 2020
29. Уровень образования никогда не будет выше уровня учителей. 2019 <https://rus.azattyk.org/a/30292666.html>
30. Дефицит учителей. Лучше меньше, да лучше. 2015. <https://rus.azattyk.org/a/26836970.html>
31. В Кыргызстане все еще не хватает 2 тысяч учителей. 2021. <https://rus.azattyk.org/a/31438577.html>
32. <https://www.gov.kg/ru/post/s/russkiy-vitse-premer-ministr-damira-niyazalieva><https://www.gov.kg/ru/post/s/russkiy-vitse-premer-ministr-damira-niyazalieva-ministerstvo-zdravooxraneniya-i-ministerstvo-obrazovaniya-negotovo-segodnya-obespechit-vozvrat-sredstv-vyidelennyih-gosudarstvom-na-byudzhethnyiministerstvo-zdravooxraneniya-i-ministerstvo-obrazovaniya-negotovo-segodnya><https://www.gov.kg/ru/post/s/russkiy-vitse-premer-ministr-damira-niyazalieva-ministerstvo-zdravooxraneniya-i-ministerstvo-obrazovaniya-negotovo-segodnya-obespechit-vozvrat-sredstv-vyidelennyih-gosudarstvom-na-byudzhethnyi>
33. Аналитика: из чего складывается зарплата учителя и сколько получается в итоге (2019)https://kaktus.media/doc/398160_analitika:_iz_chego_skladyvaetsia_zarplata_yc_hitelia_i_skolko_polychaetsia_v_itoge.html

34. Материалы по вопросу «О готовности общеобразовательных организаций к новому 2018-2019 учебному году». <https://www.gov.kg/wp-content/uploads/2018/07/RUSMaterialyi-dlya-zasedaniya-Gotovnost-shkol-k-2018-2019-rus.pdf>
35. Strategy2050.kz: <https://strategy2050.kz/ru/news/kak-budut-povyshat-kvalifikatsiyu><https://strategy2050.kz/ru/news/kak-budut-povyshat-kvalifikatsiyu-pedagogov-v-kazakhstane/pedagogov-v-kazakhstane/>
36. Анализ дополнительных источников финансирования в системе школьного образования. Март 2020.