

СТРАТЕГИЯ
финансовой автономии высших учебных заведений
Кыргызской Республики на 2024-2030 годы

1. Основные понятия

1. В Стратегии используются следующие термины и соответствующие им определения:

1) **автономия** – право образовательной организации самостоятельно осуществлять образовательную, административную и финансово-экономическую деятельность, принимать управленческие решения, в том числе по вопросам управления человеческими ресурсами и активами, распоряжаться бюджетными и внебюджетными средствами для поддержания и развития образовательной и иной деятельности в соответствии с Законом «Об образовании» и уставом образовательной организации;

2) **академия** – вуз, который:

- реализует образовательные программы высшего и послевузовского образования по отраслям научной деятельности;

- выполняет фундаментальные и прикладные исследования по отраслям науки или культуры;

- осуществляет подготовку, переподготовку специалистов, повышение квалификации работников с высшим образованием, а также подготовку научных и научно-педагогических кадров;

- является научным и научно-методическим центром по отраслям своей деятельности;

3) **ваучерный механизм финансирования** – метод государственного финансирования, при котором бюджетные средства, предусмотренные в республиканском бюджете, следуют за обучающимся в образовательные организации независимо от форм собственности;

4) **высшее профессиональное образование** – уровень образования, направленный на подготовку и переподготовку бакалавров, специалистов и магистров по соответствующим образовательным программам и стандартам;

5) **государственный образовательный грант** – средства республиканского бюджета, предоставляемые обучающемуся (грантополучателю) для обучения в образовательной организации среднего и высшего профессионального образования Кыргызской Республики, независимо от формы собственности, по специальностям, перечень которых утверждается Кабинетом Министров;

б) **институт** – вуз или структурное подразделение университета, академии, который (которое):

- реализует образовательные программы высшего образования и послевузовского образования;

- осуществляет подготовку, переподготовку специалистов, повышение квалификации работников с высшим образованием, подготовку научных и

научно-педагогических кадров для определенной области профессиональной деятельности;

- выполняет научные исследования как фундаментального, так и прикладного характера по определенным профилям;

7) **модель финансовой автономии вузов** – укрупненное представление процессов финансовой деятельности вуза в условиях автономии с эффективными процедурами финансового управления, внедрение которого приводит к повышению результативности, конкурентоспособности и удовлетворенности потребностей в финансовых вопросах основных участников образовательного процесса;

8) **платная образовательная деятельность** – образовательная услуга, предоставляемая в государственной, муниципальной и частной образовательной организации на платной основе;

9) **послевузовское профессиональное образование** – уровень образования, предполагающий освоение программ подготовки научных и научно-педагогических кадров для соискания ученой степени кандидата и доктора наук, доктора философии (PhD)/доктора по профилю;

10) **социальный образовательный кредит** – это субсидируемый Кабинетом Министров льготный кредит для оплаты обучения в образовательных организациях Кыргызской Республики;

11) **специализированный вуз** (консерватория, высшее военное училище и др.) – узкопрофильный вуз, который:

- реализует образовательные программы высшего образования и послевузовского профессионального образования;

- осуществляет подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников с высшим образованием, научных и научно-педагогических кадров для определенной области профессиональной деятельности;

- выполняет прикладные научные исследования;

12) **университет** – вуз, который:

- реализует образовательные программы высшего и послевузовского образования по широкому спектру направлений (специальностей) подготовки;

- выполняет фундаментальные и прикладные исследования по широкому спектру наук;

- осуществляет подготовку, переподготовку специалистов, повышение квалификации работников с высшим образованием, а также подготовку научных и научно-педагогических работников (кандидатов, докторов наук докторов философии (PhD) /доктора по профилю);

- является научным и научно-методическим центром по определенному профилю деятельности.

13) **финансовая автономия** – право образовательной организации самостоятельно осуществлять финансово-экономическую деятельность.

2. Введение

Образование является приоритетным стратегическим направлением государственной политики Кыргызской Республики. Система образования Кыргызской Республики проходит путь значительных и разнонаправленных преобразований: вносятся изменения в содержание, структуру и формы образования, развиваются процессы по обеспечению качества образования. Принят новый Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2023 года № 179 «Об образовании», в котором впервые закреплено понятие автономии как права образовательной организации самостоятельно осуществлять образовательную, административную и финансово-экономическую деятельность, принимать управленческие решения, в том числе по вопросам управления человеческими ресурсами и активами, распоряжаться бюджетными и внебюджетными средствами для поддержания и развития образовательной, научной и иной деятельности в соответствии с Законом «Об образовании» и уставом образовательной организации.

Автономия образовательных организаций является одним из основных принципов государственной политики в сфере образования.

Согласно статьи 13. Закона «Об образовании» к полномочиям Министерства образования и науки Кыргызской Республики по вопросам финансирования образования относятся:

- разработка порядка финансирования образовательных организаций;
- организация независимой оценки эффективности финансирования и управления системой образования;
- содействие развитию экспорта образовательных услуг, а также привлечению инвестиций в сферу образования.

Также согласно статье 32 данного закона высшее профессиональное образование включает в себя подготовку и переподготовку бакалавров, специалистов и магистров в целях удовлетворения потребностей личности в углублении и расширении образования.

В Кыргызской Республике функционируют следующие типы образовательных организаций, реализующие высшее профессиональное и послевузовское образование: университеты, институты, академии, специализированные вузы.

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики на 2022 год количество образовательных организаций высшего профессионального образования составляет 61, в том числе государственных вузов – 43, частных – 18. За последние 5 лет увеличилось количество вузов с 51 до 61 за счет открытия частных вузов.

В 2022 году Указом Президента Кыргызской Республики от 18 июля 2022 года УП № 243 «О мерах по повышению потенциала и конкурентоспособности образовательных организаций высшего профессионального образования Кыргызской Республики» проведена реорганизация следующих государственных вузов Кыргызской Республики:

- Кыргызского экономического университета имени М. Рыскулбекова

путем присоединения к нему Академии бизнеса и социального развития с приданием ему статуса научно-исследовательского университета;

- Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына путем присоединения к нему Кыргызского государственного юридического университета;

- Ошского государственного университета путем присоединения к нему Ошского государственного юридического института;

- Кыргызского государственного технического университета имени И. Раззакова путем присоединения к нему Кыргызского государственного университета строительства, транспорта и архитектуры имени Н. Исанова, Кыргызского государственного университета геологии, горного дела и освоения природных ресурсов имени академика У. Асаналиева.

Таким образом, сократилось количество государственных вузов до 39.

Этим же Указом придан особый статус, предусматривающий предоставление широкой организационной, финансовой и академической автономии, следующим 5 вузам:

- Кыргызский национальный университет имени Ж. Баласагына;

- Кыргызский государственный технический университет имени И. Раззакова;

- Кыргызский национальный аграрный университет имени К.И. Скрябина;

- Кыргызская государственная медицинская академия имени И.К. Ахунбаева;

- Ошский государственный университет.

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики на 2022 год 17 вузов расположены в регионах республики, 44 в г. Бишкек. Число поступивших в вузы КР в 2022 году по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики всего 38,8 тыс.чел, в том числе в государственные вузы - 34,1 тыс.чел., в частные – 5,3 тыс.чел. Выпуск студентов в 2022 году всего 35,1 тыс.чел., в том числе в государственных вузах – 29,8 тыс.чел, в частных вузах -5,3 тыс.чел.

25 государственных вузов находятся в непосредственном подчинении Министерства образования и науки Кыргызской Республики и еще 8 подведомственны профилирующим министерствам. В республике успешно функционируют медицинские высшие учебные заведения, осуществляющие прием на обучение только иностранных граждан (Индия, Пакистан, Бангладеш, Непал) с английским языком обучения.

По ведомственным принадлежностям государственные вузы подчиняются Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Министерству здравоохранения Кыргызской Республики, Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Министерству иностранных дел Кыргызской Республики, Министерству обороны Кыргызской Республики, Министерству транспорта и дорог Кыргызской Республики и др.

В республике функционируют следующие межгосударственные вузы: Кыргызско-Российский Славянский университет имени первого Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, Кыргызско-узбекский международный университет имени Б. Сыдыкова, Кыргызско-Турецкий университет «Манас».

К частным вузам относятся: УНПК Международный университет Кыргызстана, Азиатский медицинский институт имени С. Тентишева, Кыргызско-российская академия образования, Научно-исследовательский медико-социальный институт, Восточный университет имени Махмуда Кашгари-Барскани, Международный университет «Ала-Тоо» и др.

Платная образовательная деятельность ведется практически во всех вузах, за исключением двух: Кыргызско-Турецкий университет «Манас» и Восточный университет имени Махмуда Кашгари-Барскани.

Кроме того, в Кыргызской Республике действуют вузы с государственно-частной собственностью: Международный университет Кыргызстана и Кыргызский экономический университет имени Рыскулбекова без государственного финансирования.

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики на 2022 год затраты государства на образование в 2022 году составили 9 635,3 млн. сом.

2. Цель, задачи и основные принципы Стратегии финансовой автономии вузов Кыргызской Республики

Целью настоящей Стратегии (далее – Стратегия) является формирование государственной системы и политики для внедрения, реализации и развития финансовой автономии вузов, направленной для гарантирования их интересов и способствования обеспечению устойчивого социально-экономического развития Кыргызской Республики.

Задачи Стратегии:

- 1) формирование основы для единой системы и политики по финансовой автономии вузов Кыргызской Республики;
- 2) формирование единого понятийного и методологического аппарата в области финансовой автономии вузов Кыргызской Республики;
- 3) формирование нормативной правовой основы для внедрения, реализации и развития финансовой автономии вузов;
- 4) модернизация действующей системы финансирования вузов Кыргызской Республики;
- 5) повышение уровня кадрового потенциала для финансовой автономии вузов Кыргызской Республики.

Основные принципы Стратегии:

- 1) законность;
- 2) прозрачность;
- 3) равноправие сторон;
- 4) гласность.

3. Анализ ситуации по финансовой деятельности и финансовой автономии в вузах Кыргызской Республики

Государственные вузы финансируются из республиканского бюджета через Министерство образования и науки Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики, Министерство внутренних дел Кыргызской Республики, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики и Аппарат Президента Кыргызской Республики.

Финансирование государственных вузов осуществляется на основе типовых нормативов в расчете на каждого студента, исходя из принципа последовательного увеличения фактических расходов на одного студента.

В настоящее время норматив финансирования на одного студента (базовый уровень государственного образовательного гранта) государственных вузов согласно постановления Правительства Кыргызской Республики «О Порядке финансирования организаций высшего профессионального образования Кыргызской Республики из средств республиканского бюджета на основе размеров государственного образовательного гранта» от 1 июля 2016 года № 370 составляет 26 360 сом в год.

Этим же постановлением установлены поправочные коэффициенты к базовому уровню государственного образовательного гранта для групп направлений подготовки (специальностей).

Наряду со средствами из бюджета источниками финансирования вуза являются:

- средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей;

- собственные средства вуза, в том числе валютные, от консультативной, научно-исследовательской, издательской, производственной и другой, приносящей доход деятельности, не запрещенной законодательством Кыргызской Республики, а также от внебюджетной образовательной деятельности по всем видам основных и дополнительных образовательных программ, в том числе в пределах требований государственных образовательных стандартов;

- добровольно внесенные средства физических и юридических лиц, добровольные пожертвования и целевые взносы других физических и юридических лиц, в том числе иностранных;

- кредиты;

- другие источники, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Основным источником финансирования государственных вузов, наряду с бюджетными средствами, являются средства от платной образовательной деятельности, которые в общем объеме расходов вузов составляет более 80%.

Определяющий источник финансирования частных вузов – средства от платной образовательной деятельности, а также средства учредителей.

Нормативы финансирования частных вузов не могут быть ниже нормативов финансирования государственных образовательных организаций.

Привлечение дополнительных источников не влечет за собой снижения нормативов или абсолютных размеров финансирования из государственного бюджета.

Использование образовательными организациями при реализации образовательных программ различных методик образовательного процесса и образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий, не влечет за собой увеличения нормативов их финансирования.

Средства, выделенные образовательной организации из государственного бюджета, контролируются казначейством. Все остальные средства, заработанные образовательной организацией, также контролируются казначейством, попечительскими советами вузов и общественными институтами.

Общий анализ результатов опроса по состоянию финансовой деятельности 15 вузов Кыргызской Республики, участвовавших в нем в 2023 году, показал, что:

1. Основным источником доходов вузов являются контрактные средства обучающихся, что так же подтверждается количеством студентов контрактников (87,2%), участвующих в опросе. Большую часть дополнительных источников дохода составляют международные гранты и спонсорские средства.

2. Приоритетность расходов в большинстве вузов определяется Попечительским советом и Ученым советом вузов, а также ректором. В большинстве вузов (более 85%) функционируют Попечительские советы и в среднем 69% респондентов считает их деятельность эффективной. Кроме Попечительского совета в вузах действуют следующие согласительные органы по финансовой деятельности: Ученый совет, Финансовый комитет, Ректорские советы, Совет директоров, Совет учредителей и Наблюдательный совет. В трех вузах такие органы отсутствуют.

Прозрачность финансовой деятельности обеспечивается через общественные слушания. При этом студенты отметили, что большинство из них не информированы и не знают о процедурах распределения финансовых средств вуза, либо подтвердили отсутствие общественных слушаний.

3. Большинство респондентов удовлетворены оснащённостью вуза (72%). При этом, по мнению студентов, финансы вуза необходимо сосредоточить, в первую очередь, на социальную инфраструктуру вуза (общежитие, коворкинг площадки, зоны отдыха, точки питания и т.д.), а преподаватели считают - на их оплату труда. В то же время, большинство финансовых менеджеров (48,1%) отметили, что на оплату труда направляется более 70% расходов, а на развитие инфраструктуры вуза, в основном, выделяется в пределах от 10% до 20%, есть вузы (31,5%), направляющие на

эти цели более 20% расходов. Но, тем не менее, 68% вузов, охваченных опросом, выделяют средства на предоставление различных льгот (сиротам, полусиротам, ЛОВЗ, отличникам, спортсменам, призерам олимпиад и конкурсов, детям участников войны в Афганистане и др.).

Общий анализ результатов опроса по осведомлённости респондентов в вопросах финансовой автономности показали, что:

1. В среднем 76% респондентов считают необходимым внедрение финансовой автономности для вузов.

2. Основными рисками при финансовой автономности считают нехватку кадров, обладающих опытом и знаниями международных стандартов финансовой отчетности, международных стандартов аудита, не эффективное использование финансовых ресурсов и непонимание инструментов современного финансового менеджмента для анализа и оптимизации производственного процесса, организационной структуры и политики закупок.

3. Положительными аспектами финансовой автономии респонденты считают свободу действий при финансовом планировании, самостоятельность при определении приоритетности финансирования и сокращение проверяющих органов.

В государственных вузах основную часть источников дохода составляют не бюджетные средства, а средства, поступившие в виде оплаты за обучение или контрактные средства, а большую часть дополнительных источников составляют международные гранты, спонсорские средства. При этом недостаточно обеспечена прозрачность финансовой деятельности вузов для студентов.

При разработке модели финансовой автономии и ее внедрении в вузы Кыргызской Республики необходимо уделить внимание на усиление вопросов привлечения кадров, обладающих опытом и знаниями международных стандартов финансовой отчетности, международных стандартов аудита, на эффективность использования финансовых ресурсов и подготовку менеджеров для внедрения современного финансового менеджмента по анализу и оптимизации производственного процесса, организационной структуры и политики закупок.

4. Видение, цели и этапы разработки и внедрения финансовой автономии в вузы Кыргызской Республики

Видение: вузы Кыргызской Республики к 2030 году имеют полную финансовую автономию, внедрение которой повысит их академический и финансовый потенциал.

Цель финансовой автономии вузов: предоставление права вузам самостоятельно осуществлять финансово-экономическую деятельность в части эффективного привлечения и использования финансовых средств, саморегулирования и самофинансирования вузов, с целью улучшения внешней и внутренней инфраструктуры, привлечению

высококвалифицированных кадров, вхождению в международные рейтинги вузов.

В условиях финансовой автономии государственный контроль за финансовой деятельностью вуза осуществляется только в части средств государственного бюджета. Примерно 10-20% финансовых средств вузов контролирует государство, а 80-90% - вуз самостоятельно через Попечительский совет и другие внутренние надзорные органы.

Пути внедрения финансовой автономии вузов:

1) диверсификация источников дохода, которая ведет к снижению риска чрезмерной зависимости и повышает автономию;

2) предпринимательство и стратегическое партнерство, способствующие внедрению инновационных практик и заключению соглашений о передаче технологий;

3) подотчетность и прозрачность, повышающие доверие и развивающие отношения с обществом;

4) эффективное распределение ресурсов, поскольку более высокая эффективность позволяет снизить уровень платы за обучение и обеспечить большую гибкость в управлении.

Основными инструментами внедрения и реализации финансовой автономии в вузы Кыргызской Республики будет **модель финансовой автономии** для вузов с разными видами собственности.

Модель финансовой автономии вузов Кыргызской Республики будет содержать:

1) типы вузов по форме собственности и все заинтересованные стороны в эффективности финансовой автономии вуза;

2) различные источники финансирования вузов, в том числе государственный бюджет с ваучерным финансированием;

4) виды нормативных актов, регулирующие процессы финансовой автономии;

5) механизмы обеспечения прозрачности реализации финансовых процессов и процедур, в т.ч. процедур закупок;

6) механизмы совершенствования кадровой политики вуза;

7) процессы финансового управления, содержащее ключевые действия, влияющие на повышение финансового потенциала вузов:

– действия по финансовому планированию, позволяющие своевременно реагировать на внутреннюю и внешнюю среды;

– механизмы распределения доходов и расходов;

– механизмы мониторинга, аудита с последующими анализом и корректировкой финансовых процессов и процедур;

– мероприятия по улучшению финансовой деятельности в условиях автономии.

Разработанная модель будет иметь рекомендательный характер и может быть адаптирована каждым вузом в соответствии со своей миссией и задачами.

Для достижения целей финансовой автономии вузов необходимо реализовать мероприятия по следующим этапам:

Подготовительный этап. Разработка политики по финансовой автономии вузов Кыргызской Республики.

1. Анализ ситуации по финансовой автономии вузов Кыргызской Республики, а также изучение международного опыта;
2. Определение перечня нормативно-правовых актов, в которые необходимо внести изменения и дополнения;
3. Разработка новых нормативно-правовых актов по финансовой автономии вузов Кыргызской Республики, в т.ч. для вузов со смешанной формой собственности;

Основной этап. Разработка модели финансовой автономии и внедрение ее в вузы Кыргызской Республики.

1. Разработка концептуальной схемы модели финансовой автономии вузов Кыргызской Республики;
2. Пилотирование модели финансовой автономии вузов Кыргызской Республики и повышение потенциала сотрудников в пилотных вузах;
3. Разработка методического пособия по практическому применению модели финансовой автономии вузов;
4. Обучение и консультирование заинтересованных сторон, которые реализуются в Центре по развитию навыков в Кыргызском государственном техническом университете имени И. Раззакова.

Заключительный этап. Продвижение модели финансовой автономии вузов в Кыргызской Республике.

1. Информирование вузов Кыргызской Республики о модели финансовой автономии и распространение методических материалов и опыта;
2. Продвижение практики внедрения и применения моделей финансовой автономии вузов Кыргызской Республики.

Детализация этапов и сроков реализации приведены в Дорожной карте по реализации Стратегии финансовой автономии вузов Кыргызской Республики на 2024-2030 годы (приложение).

5. Ожидаемые результаты, предпосылки и риски реализации Стратегии

Принятие и своевременная реализация положений настоящей Стратегии в дальнейшем **позволят**:

- создать условия для разработки планов работы уполномоченных государственных органов Кыргызской Республики, вузов и других заинтересованных сторон;
- создать площадку для информационно-ресурсной поддержки и взаимодействия между собой всех заинтересованных сторон при развитии финансовой автономии вузов;
- создать единый понятийный аппарат и правовую базу, определяющую нормы и правила внедрения, реализации и развития процесса финансовой

автономии вузов, а также регулирующую деятельность участвующих государственных органов;

- сформировать и запустить во взаимодействии с региональными и международными партнерами по профессиональной подготовке и повышению квалификации участников процесса внедрения, реализации и развития финансовой автономии вузов.

Предпосылки для успешной реализации Стратегии:

а) наличие поддержки со стороны органов государственной власти в вопросах внедрения, реализации и развития финансовой автономии вузов;

б) готовность вузов Кыргызской Республики внедрять принципы и процессы финансовой автономии в свою деятельность;

в) заинтересованность международных партнеров и международных организаций в оказании содействия внедрению, реализации и развитию финансовой автономии вузов Кыргызской Республики.

Одновременно с вышеуказанными предпосылками в процессе реализации Стратегии могут быть следующие **риски**:

- отклонение от установленных направлений деятельности по реализации Стратегии;

- отсутствие понимания значимости проводимых преобразований и соответственно затягивание принятия отдельных инициатив и решений, а возможно и намеренное их блокирование со стороны государственных органов;

- дефицит профессиональных кадров, обладающих качественными знаниями и опытом по финансовой автономии вузов;

- ограниченное или несвоевременное финансирование проектов, связанных с реализацией Стратегии.

6. Мониторинг реализации Стратегии

Мониторинг и оценка процесса реализации Стратегии будут осуществляться ежегодно государственным уполномоченным органом в сфере образования. Это позволит заблаговременно исключать возможные отклонения от целей и задач Стратегии и вносить необходимые корректировки в планы действий.

7. Финансовые и иные ресурсы реализации Стратегии

На реализацию Стратегии в 2024-2025 годах будут направлены средства, выделяемые международным проектом Эрасмус+ в пределах предусмотренных средств на соответствующие этапы внедрения, реализации и развития финансовой автономии вузов, а в дальнейшем возможно привлечение средств из других источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.