



Обзор национальной политики в области
образования

Высшее Образование в Казахстане 2017



Высшее образование в Казахстане 2017

Данный перевод опубликован по договоренности с ОЭСР. Он не является официальным переводом ОЭСР. Ответственность за качество перевода и его соответствие тексту работы на языке оригинала несет исключительно автор(-ы) перевода. В случае какого-либо несоответствия между текстом работы на языке оригинала и его переводом действительным считается только текст работы на языке оригинала.

Данная работа публикуется в рамках ответственности Генерального секретаря ОЭСР. Выраженные мнения и приводимые в публикации аргументы не обязательно отражают официальные взгляды стран-членов ОЭСР.

Данная публикация и любые представленные в ней географические карты носят непредвзятый характер в отношении вопросов статуса и суверенитета какой-бы то ни было территории, определений международных границ и разделительных линий, а также в отношении наименований каких-бы то ни было территорий, городов и зон.

В оригинале опубликовано ОЭСР на английском языке под названием:
Reviews of National Policies for Education – Higher Education in Kazakhstan 2017
© 2017 ОЭСР

© 2017 АО «Информационно-аналитический центр» за версию на русском языке

Научные редакторы перевода: доцент, к.филол.н. Алима Ибрашева, Аида Ахметжанова

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Сведение об авторе фото: см. обложку © основано на рисунке из Xtock/Shutterstock

Публикацию можно найти онлайн по ссылке:
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

Предисловие

Система высшего образования в Казахстане занимает особое место в решении проблемы диверсификации экономики страны. За последние десять лет Казахстан достиг значительного прогресса. Вместе с этим требуются значительные меры для формирования профессиональных навыков населения, соответствующих требованиям рынка труда и развития науки и инноваций как основной движущей силы экономического роста. В настоящее время существуют небольшие возможности для оценки текущих результатов системы образования и профессиональной подготовки в стране, а также степени удовлетворения ею потребностей рынка труда. Кроме того, значительная часть фактических данных о результатах освоения навыков не внушает оптимизма. Систему высшего образования страны характеризуют следующими особенностями: низкий уровень государственного финансирования, неэффективное распределение этого финансирования, влияние централизованного управления на работу высших учебных заведений, а также недостаточность данных, которая создает препятствия для осуществления политики и подотчетности, основанной на фактических данных.

В течение последнего десятилетия высшее руководство страны признало эти проблемы ключевыми и определило меры по их устранению. Страна приступила к реализации широкого ряда реформ, которые направлены на решение этих проблем. Новая Государственная программа развития образования и науки на 2016-2019 гг. (ГПРОН) излагает национальную стратегию в области образования на ближайшие годы. Она определяет приоритеты, цели и показатели, которые должны быть достигнуты к 2020 году, от дошкольного до высшего образования. Приоритеты варьируются от разработки новых механизмов финансирования образования, таких как нормативно-подушевое финансирование до развития инклюзивного образования с поддержкой слабоуспевающих студентов. На уровне высшего образования основные задачи ГПРОН включают в себя развитие навыков, более соответствующих рынку труда, более полную интеграцию Казахстана в Европейское пространство высшего образования, улучшение взаимодействия

между образованием, наукой и производством, стимулирование коммерциализации исследований, укрепление национального самосознания и поощрение активной гражданской и социальной ответственности.

Основываясь на совместном отчете ОЭСР и Всемирного банка 2007 года политики высшего образования в Казахстане, в этом обзоре рассматриваются возможные действия Казахстана для разрешения текущих проблем путем укрепления своей системы высшего образования в целях «вооружения» студентов навыками, знаниями и потенциалом по внедрению инноваций, имеющих важное значение для экономического и социального благополучия. В отчете также определяется, какие аспекты шести ключевых областей из предыдущего отчета - качество, доступность, интернационализация, исследования и инновации, финансирование и управление - по-прежнему нуждаются в улучшении. В данном обзоре также представлены рекомендации по проведению дальнейших реформ, опираясь на международный и передовой опыт высокопроизводительных систем по всему миру.

Данный обзор призывает Казахстан сосредоточить внимание на следующих областях для подготовки обучающихся из всех слоев общества, чтобы сделать их частью высококвалифицированной рабочей силы, способной конкурировать в мировом экономическом сообществе:

- Построить сильную систему обеспечения качества, которая придаст особое значение высококачественным навыкам, критически важным для достижения успеха на рынке труда и социального благополучия, а также качества результатов высшего образования (квалификации студентов и преподавательского состава) и процессов (методов обучения).
- Изучить доступность высшего образования, исследовав такие пути расширения доступа и решения проблемы неравенства, как улучшение систем информационного обеспечения для повышения результативности мониторинга в области доступа и охвата.
- Применить государственный подход к международному высшему образованию с прочной политической основой и национальной стратегией, которая совпадет с целями Казахстана по развитию человеческого капитала и обеспечить возможность получения выгоды от этого всеми участниками, от высших учебных заведений до студентов.
- Создать потенциал для проведения высококачественных научных исследований и дальнейшего развития механизмов

взаимодействия между высшим образованием и потенциальными пользователями этих знаний.

- Увеличить государственные инвестиции в высшее образование и следить за тем, чтобы механизмы распределения средств «отвечали» на фундаментальные недостатки в системе и предоставляли больше автономии высшим учебным заведениям в вопросах их расходов.
- Укрепить и повысить прозрачность управления во всех государственных и частных высших учебных заведениях, четко формулируя соответствующие цели государственного и частного секторов.

Благодарность

Данный отчет является результатом обзора политики и практики Казахстана в области высшего образования на основе международного опыта и передовой практики. Информация для обзора была получена из различных источников, включая Базовый отчет, подготовленный АО «Информационно-аналитический центр» (далее - ИАЦ), предварительный визит в Казахстан для определения основных субъектов и вопросов политики, а также основной визит команды ОЭСР, Всемирного банка и международных экспертов в ноябре 2015 года.

Эксперты ОЭСР выражают благодарность за поддержку Министру образования и науки Республики Казахстан, г-ну Ерлану Сагадиеву, а также сотрудникам Министерства; Серику Ирсалиеву, президенту АО «Информационно-аналитический центр», Ерлану Шуланову, вице-президенту ИАЦ, а также сотрудникам ИАЦ. Участие Казахстана в обзоре ОЭСР координировалось Мейргүль Алпысбаевой, заместителем директора Департамента развития высшего образования ИАЦ и Даной Абдрашевой, заместителем директора Департамента высшего и профессионального образования ИАЦ, Еркебуланом Сапаргалиевым, менеджером Департамента высшего и профессионального образования ИАЦ. Мы также благодарны авторам Базового отчета, который был полезным для нашей работы, Алиме Ибрашевой, директору Департамента высшего и профессионального образования, Земфире Алямовой, главному аналитику, Аиде Ахметжановой, главному аналитику, Белле Газдиевой, Камилле Манаковой, главному аналитику. Экспертная группа по обзору также хотела бы выразить искреннюю признательность участникам обзорных визитов, которые уделили время в своем напряженном графике, чтобы обменяться мнениями, опытом и знаниями. Ряд участников на всех уровнях правительства и неправительственных и международных организаций предоставили аналитические оценки, составленные в ходе выездов в Астану, Алматы, Шымкент, Атырау, Павлодар и Караганду. Несмотря на такую поддержку, экспертная группа столкнулась с трудностями в получении доступа к некоторой информации; эти ограничения оказали влияние на полноту данных отчета.

Экспертная группа ОЭСР по обзору: Эндрю Маккуин (ОЭСР), руководитель группы; Элизабет Фордхэм (ОЭСР), руководитель группы; Пол Лингенфелтер (приглашенный эксперт, Соединенные Штаты Америки); Аленош Сароян (приглашенный эксперт, Канада); Джон Хегарти (приглашенный эксперт, Ирландия); Дэнис Киркпатрик (приглашенный эксперт, Австралия); Джейсон Аллен Уивер (старший специалист по вопросам образования, Всемирный банк); Мэри-Эмили Доринг Серр (ОЭСР). Экспертная группа признает поддержку со стороны Андреаса Шлейхера, руководителя Директората по вопросам образования и навыков (ОЭСР); Пауло Сантьяго, руководителя отдела консультирования по вопросам политики и ее осуществления (ОЭСР); Ричарда Йеланда, руководителя отдела консультирования по вопросам политики и ее осуществления (ОЭСР) до июня 2016 года.

Экспертная группа выражает особую благодарность Мэри Каннинг (советнику по обзору). Многие люди оказали поддержку, внесли свой вклад и помогли с консультацией на различных этапах процесса составления обзора. Мы благодарны Томасу Уэко, Шейну Самуэльсону, Филиппу Лару, Жану-Франсуа Ленгелу, Уильяму Томпсону, Екатерине Обвинцевой, Дарье Ярчевска. Кристин Гриер редактировала доклад, а Сара Гувейя и Селиа Брага-Шичь организовали процесс публикации.

Содержание

Сокращения и аббревиатуры	15
Краткий обзор	17
Оценка и рекомендации	21
Часть первая: Общие положения данного обзора	21
Часть вторая: Основные заключения и рекомендации	25
Заключение	43
Использованные источники	45
Глава 1. Высшее образование в Казахстане	47
Экономическая и политическая обстановка	48
Разнообразие жителей и регионов Казахстана	54
По ту сторону ВВП: благосостояние в Казахстане	56
Проблема экономической диверсификации Казахстана и роль высшего образования	58
Казахстанская система образования и подготовка кадров	61
Примечание	70
Использованные источники	71
Приложение I.A1. Система образования Республики Казахстан	74
Глава 2. Качество и значимость высшего образования в Казахстане	75
Казахстанские устремления, проблемы и достижения	76
Качество образовательных ресурсов	80
Качество образовательных процессов	88
Качество результатов	117
Рекомендации	124
Примечание	128
Использованные источники	129
Глава 3. Доступ и равенство высшего образования в Казахстане	135
Международный опыт развития доступа и равенства в высшем образовании	136
Безбарьерная политика доступа и равенства	139
Равенство и доступность высшего образования в Казахстане	144
Доступ и равенство: вопросы политики для Казахстана	148

Рекомендации.....	167
Примечание	170
Использованные источники	171
Глава 4. Интернационализация и высшее образование в Казахстане	177
Преимущества интернационализации	178
Подходы к интернационализации в системе высшего образования.....	180
Эффективная практика в области интернационализации.....	181
Интернационализация в Казахстане	190
Поддержка растущей интернационализации высшего образования в Казахстане	204
Рекомендации.....	215
Примечание	220
Использованные источники	221
Глава 5. Интеграция образования, науки и инноваций в Казахстане	225
Основа для научных исследований и инноваций в области высшего образования.....	226
Исследования и инновации в Казахстане.....	230
Основные вопросы исследований и инноваций в системе высшего образования Казахстана.....	236
Текущие возможности для проведения высококачественных исследований.....	237
Система подготовки докторов PhD для общества, основанного на знаниях	252
Развитие сотрудничества между высшими учебными заведениями и пользователями знаний	257
Укрепление многообразия институциональной миссии.....	262
Рекомендации.....	264
Примечание	267
Использованные источники	269
Глава 6. Финансирование высшего образования в Казахстане	273
Каким образом финансируется высшее образование	274
Цели финансирования системы высшего образования.....	277
Изучение системы финансирования высшего образования в Казахстане .	289
Рекомендации.....	308
Примечание	309
Использованные источники	310
Глава 7. Управление системой высшего образования в Казахстане	313
Функции и обязанности в управлении системой высшего образования....	314
Роль (и ограничения) профессионального опыта в области управления...	317
Управление системой высшего образования в Казахстане	324
Государственные и частные учебные заведения	335

Пути развития	338
Рекомендации	339
Использованные источники	342
Глава 8. Заключительное слово	345

Рисунки

Рисунок 1.1. Реальный ежегодный рост ВВП Казахстана и других стран (с 2000 по 2014 гг.)	49
Рисунок 1.2. Реальный ежегодный рост ВВП Казахстана	50
Рисунок 1.3. Региональные различия в функционировании молодежного рынка труда (К4 2014)	53
Рисунок 1.4. Казахстанские миграционные потоки по уровням образования (2009-13 гг.)	55
Рисунок 1.5. Удовлетворенность условиями жизни граждан Казахстана (2006-14 гг.)	56
Рисунок 1.6. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (2001-2014 гг.)	57
Рисунок 1.7. Государственные расходы на образование в % от номинального ВВП	62
Рисунок 1.8. Численность обучающихся в системе высшего образования (2004-2014 гг.)	67
Рисунок 1.9. Уровни математических достижений в PISA-2012	69
Рисунок 2.1. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/ Всемирного Банка 2007 года	78
Рисунок 2.2. Квалификация преподавательского состава по степени в высших учебных заведениях Казахстана	86
Рисунок 2.3. Распределение преподавателей в государственных и частных вузах в Казахстане с учеными степенями	86
Рисунок 2.4. Региональное распределение преподавателей с учеными степенями	87
Рисунок 2.5. Типология обеспечения качества	92
Рисунок 2.6. Национальное исследование тем, показателей и успешных практик вовлеченности студентов	99
Рисунок 2.7. Образовательные гранты (2014-15 гг.) и особенности зачисления в вуз (2015-16 гг.)	119
Рисунок 3.1. Преимущества высшего образования для личности и общества	137
Рисунок 3.2. Участие в системе высшего образования: гендерный аспект	147
Рисунок 3.3. Возрастное распределение в системе высшего образования в 2014 году	147

Рисунок 3.4. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/ Всемирного Банка 2007 года	149
Рисунок 3.5. Источники финансирования высшего образования в Казахстане	160
Рисунок 4.1. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/ Всемирного Банка 2007 года	191
Рисунок 4.2. Иностранцы студенты в Казахстане и страны назначения казахстанских студентов	193
Рисунок 4.3. Иностранцы студенты в системе высшего образования Казахстана	195
Рисунок 4.4. Внутренняя и внешняя мобильность студентов (общее число студентов) в 2015 году	197
Рисунок 4.5. Внешняя и внутренняя мобильность (показатели) в 2015 году	198
Рисунок 5.1. Цели исследований и инноваций высшего образования	233
Рисунок 5.2. Инструменты финансирования исследований	234
Рисунок 5.3. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/ Всемирного Банка 2007 года	235
Рисунок 5.4. Общее количество публикаций в научных журналах «Web of Science» всех исследователей в Казахстане, (2005-2014 гг.)	238
Рисунок 5.5. Публикации в научном журнале «Web of Science» (2011-14 гг.)	239
Рисунок 5.6. Доля публикаций в дисциплинарных областях (2011-14 гг.)	240
Рисунок 5.7. Общее количество публикаций по университетам в научных журналах «Web of Science» среди высших учебных заведений в Казахстане (2011-14 гг.)	241
Рисунок 5.8. Влияние упоминаний в публикациях по странам/регионам в научных журналах «Web of Science» в течение пяти лет (1998-2014 гг.)	242
Рисунок 5.9. Сравнение расходов на научно-исследовательскую деятельность по странам	243
Рисунок 5.10. Государственные расходы на научно-исследовательскую деятельность в Казахстане, млрд. тенге	244
Рисунок 5.11. Финансирование научной и/или научно-технической деятельности (приблизительный объем) (2013 г.)	245
Рисунок 5.12. Исследовательские гранты на 2011-17 гг.: число заявок и обладателей грантов и показатели успешности	246
Рисунок 5.13. Зачисление докторантов	253
Рисунок 5.14. Количество мест в докторантуре по областям исследований	256
Рисунок 6.1. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/ Всемирного Банка 2007 года	290
Рисунок 6.2. Обзор государственного бюджета системы высшего образования в Казахстане в 2015 году	293
Рисунок 7.1. «Треугольник управления» Кларка	314

Рисунок 7.2. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/ Всемирного Банка 2007 года	326
Рисунок 7.3. Аналитическая оценка автономии государственных высших учебных заведений Казахстана	331

Вставки

Вставка. А	Методология обзора	44
Вставка 2.1.	Разработка надежной системы обеспечения качества	93
Вставка 2.2.	Эффективные подходы к обучению, связанному с работой	100
Вставка 2.3.	Успешная практика обучения на основе работы и Канадская Ассоциация кооперативного образования	102
Вставка 2.4.	Рекомендации комиссии Бойера по изменению системы высшего образования в исследовательских университетах .	104
Вставка 2.5.	Гибкая и эффективная программа бакалавриата в области искусства университета Макгилла	108
Вставка 2.6.	Эффективное сотрудничество между работодателями и образовательными учебными заведениями	109
Вставка 2.7.	Национальные и организационные мероприятия, направленные на повышение квалификации	114
Вставка 2.8.	Программа высшего педагогического образования Института педагогических наук Онтарио	117
Вставка 2.9.	Какие навыки важны для достижения цели?	124
Вставка 3.1.	Высшее образование и социальная мобильность	139
Вставка 3.2.	Государственные стратегии: программа партнерства и участия в системе высшего образования Австралии	141
Вставка 3.3.	Займы с выплатами, зависящими от будущего дохода	144
Вставка 3.4.	Меры по расширению участия в системе высшего образования университета Эдинбурга	153
Вставка 3.5.	Альтернативные способы поступления в вузы	156
Вставка 3.6.	Открытые университеты	166
Вставка 4.1.	Примеры национальных международных стратегий высшего образования	182
Вставка 4.2.	Тематическое исследование: согласованная политика в Австралии	185
Вставка 4.3.	Сотрудничество между Китайским университетом горного дела и технологий (Пекин) и Университетом штата Пенсильвания	187
Вставка 4.4.	Пример партнерских отношений в процессе интернационализации: Гарантия качества	206
Вставка 4.5.	Институциональная стратегия по интернационализации: Университет Умео, Швеция	207
Вставка 5.1.	Передовой опыт Германии в 2006-17 гг.	249
Вставка 5.2.	Научный фонд программы исследовательских центров Ирландии	250
Вставка 5.3.	Шведская концепция индустриальной докторантуры	257
Вставка 5.4.	Ирландский путь к вовлечению университетов	262
Вставка 6.1.	За что должны платить студенты и государство?	275
Вставка 6.2.	Последние изменения в финансировании студентов в	287

	Нидерландах	
Вставка 6.3.	Финансовое управление и удержание доходов	305
Вставка 7.1.	Новый шотландский кодекс управления системой высшего образования	316
Вставка 7.2.	Ирландия и управление университетами	324
Вставка 7.3.	Контроль производительности в Финляндии	334
Вставка 7.4.	Информационная служба высшего образования (ИСВО) в Чили	338

Сокращения и аббревиатуры

СБО	Страновой базовый отчет
ЦРУ	Центральное разведывательное управление
СНГ	Содружество Независимых Государств
ДВО	Дошкольное воспитание и обучение
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System – Европейская система перевода и накопления кредитов
ГИК	Глобальный индекс конкурентоспособности
ВВП	Внутренний валовый продукт
НААР	Независимое агентство аккредитации и рейтинга
ИАЦ	АО «Информационно-аналитический центр»
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
НКАОКО	Независимое казахстанское агентство по обеспечению качества в образовании
МВФ	Международный валютный фонд
МПС	Международный показатель студентов
МОН РК	Министерство образования и науки Республики Казахстан
МНЭ РК	Министерство национальной экономики Республики Казахстан
НАЦ	Национальный аккредитационный центр Министерства образования и науки Республики Казахстан
НАТР	Национальное агентство по технологическому развитию
НСК	Национальная система квалификаций
НУ	Высшая школа образования Назарбаев Университета
НЦОКО	Национальный центр оценки качества образования
НПО	Неправительственная организация

НИШ	Назарбаев Интеллектуальная школа
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
PISA	Международная программа ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся
РК	Республика Казахстан
SABER	The Systems Approach for Better Education Results - Системный подход к улучшению результатов образования
СЭС	Социально-экономический статус
ГПРО	Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-20 гг.
ГПРОН	Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-19 гг.
ЕСУВО	Единая система управления высшим образованием
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЕНТ	Единое национальное тестирование
ВОУД	Внешняя оценка учебных достижений

Краткий обзор

Казахстан переживает переломный момент. Недавняя неустойчивость рынка обнажила риски зависимости от ресурсов и подтвердила соответствующую необходимость диверсификации экономики. В различных исследованиях, проведенных ОЭСР и другими экспертами, эта проблема изучена с разных сторон. В настоящем обзоре рассматриваются возможные действия Казахстана для решения текущих проблем путем укрепления своей системы высшего образования и гарантии развития навыков, знаний и потенциала в целях внедрения инноваций, лежащих в основе экономического и социального благополучия.

ОЭСР и Всемирный банк проводили предыдущий обзор высшего образования в Казахстане в 2007 году. Несмотря на прогресс, достигнутый с того времени, многое еще предстоит сделать в области качества, доступа, интернационализации, исследований и инноваций, финансирования и управления. Государственная программа развития образования Казахстана на 2011-2020 годы, которая недавно была обновлена на период 2016-19 гг., признает многие из этих проблем и ставит амбициозные цели и задачи.

Казахстан должен уделить дополнительное внимание высококачественным навыкам, соответствующим требованиям 21 века: не только техническим навыкам и знаниям (какими бы важными они ни были), но и сопутствующим, которые включают в себя, например, грамотность, решение проблем, совместную работу и приспособляемость. Такие навыки имеют решающее значение для достижения успеха на рынке труда и социального благополучия в более общем плане. С этой целью Казахстан должен повысить качество «ресурсов» высшего образования (например, подготовки студентов и преподавателей). Кроме того, «процессы», используемые в системе высшего образования, также требуют улучшения. Это такие аспекты, как методы обучения; возможности развития факультетов; обучение, связанное с будущей работой и налаживание связей между университетами и работодателями для содействия формированию учебного плана. И, наконец, отсутствие хороших, надежных данных о

соответствии полученных навыков рынку труда остается ключевой проблемой для Казахстана, как и чрезмерная зависимость от государственной системы грантов, определяющей выбор студентов.

Несмотря на некоторые позитивные меры, предпринятые в области образования, все еще сравнительно мало внимания в Казахстане уделяется равному доступу к высшему образованию. Группы, наиболее «пострадавшие» в этом отношении, включают в себя студентов из сельской местности (несмотря на квоту), с ограниченными возможностями и более низким социально-экономическим статусом (о которых в Казахстане не имеется достаточно данных).

Значительные реформы необходимы в системе государственных грантов, которая ориентирована на студентов, как правило, уже занимающих несколько привилегированное положение. Кроме того, Казахстан нуждается в жизнеспособной программе студенческих кредитов, чтобы помочь студентам, которые сталкиваются с проблемами платежеспособности. Это, пожалуй, особенно важно при повышении качества начального и среднего образования для подготовки студентов к высшему образованию и для мотивации образовательных устремлений студентов, в противном случае не рассматривающих возможность дальнейшего обучения. И, наконец, расширенное использование информационно-коммуникационных технологий в обучении, а также более тесная связь между техническим и профессиональным и высшим образованием могли бы также расширить доступ и решить проблемы неравенства.

Казахстан добился впечатляющих успехов в вопросах интернационализации, в частности, с помощью программы стипендий «Болашак». Тем не менее, низкий уровень академической автономии по-прежнему ограничивает возможности граждан участвовать в партнерских программах и совместных проектах. Вдобавок к этому пробелы в обеспечении качества снижают интерес других стран (и студентов других стран) к казахстанскому высшему образованию. Как и многие другие вопросы политики, интернационализацию лучше всего рассматривать в Казахстане с единой государственной позиции, которая ставит ее в один ряд с более широкими целями в области развития. Кроме того, необходимы дополнительные усилия для поощрения сотрудничества между различными высшими учебными заведениями. Казахстан должен перейти к более широкому использованию цифровых технологий для расширения в стране «интернационализации за счет учебного плана»; эффективнее использовать достижения программы «Болашак»; и повысить уровень владения английским языком среди молодежи. Отсутствие полных данных о состоянии интернационализации препятствует достижению прогресса во многих из этих областей.

За последнее десятилетие Казахстан провел активную работу по распространению исследований в области высшего образования, создав новую процедуру выделения научных грантов, например, и обеспечив преподавателей доступом к исследовательским материалам. Тем не менее, в стране по-прежнему существует мало возможностей для проведения высококачественных исследований. Эта проблема связана с низким уровнем государственного финансирования высшего образования, недоработками текущих инструментов финансирования и низкой поддержкой на институциональном уровне. Небольшое количество выпускников докторантуры и отсутствие среди них желающих продолжить обучение после окончания докторантуры также представляют проблемы. Кроме того, сосредоточенность правительства лишь на инновациях (коммерциализации) является весьма проблематичным моментом. Несмотря на коммерциализацию университетских исследований, доходы от инвестиций, вероятно, будут невелики. Больше внимания следует уделять формированию взаимодействия между высшим образованием и потенциальными пользователями их знаний. И, наконец, несмотря на то, что политика Казахстана, направленная на дифференциацию видов высших учебных заведений, является верной, стране необходимо принять более стратегический подход к изменению данной системы.

Низкий общий уровень государственного финансирования высшего образования в Казахстане усугубляет неудовлетворительную производительность системы. Основное средство, с помощью которого финансирование направляется в высшие учебные заведения - государственная система грантов - оказывает негативное воздействие на студентов, всю совокупность программ, предлагаемых системой высшего образования и эффективность государственных расходов. Кроме того, формулы, которые определяют финансирование, очевидно, не согласованы с их целями. Недавние дополнительные инвестиции в высшее образование, как правило, выделялись на реализацию дополнительных изменений системы, и уделяли недостаточно внимания фундаментальным недостаткам системы в целом. И, наконец, контроль за использованием финансовых ресурсов высшими учебными заведениями является чрезмерным и непродуктивным. Реформы в области финансирования являются особенно сложными для проведения, но имеют решающее значение для достижения прогресса по целому ряду направлений, охватываемых в других главах.

За последние десять лет произошли некоторые существенные сдвиги в управлении высшим образованием. Например, правительство стремилось к постепенной передаче большей автономии учебным заведениям. Тем не менее, управление остается крайне централизованным. Новые руководящие органы, которые были

созданы, до сих пор играют преимущественно консультативную роль, а значительная оперативная автономия - даже в национальных исследовательских университетах – далека от реализации. Выявленные проблемы подтверждаются различными данными. Уровень финансового регулирования высших учебных заведений Казахстана препятствует развитию гибкости и ответственности; отсутствие академической автономии препятствует развитию креативности, инициативности и ответственности на уровне факультетов и учебных заведений; организационная автономия высшего образования является слабой; а регулирование государственного и частного секторов является чрезмерным и испытывает нехватку стратегической дифференциации, которая должна формировать отличительные роли двух секторов.

Истинное реформирование образования является весьма сложной задачей для любой страны: всегда существует большая заинтересованность в ранее выбранном пути развития и зависимости от него всех стоящих на пути реализации реформы. Часто для обеспечения эффективности новых реформ необходим новый уровень финансирования. Учитывая важнейшую роль, которую могут играть инвестиции в навыки и инновации для создания хорошо диверсифицированной экономики и для обеспечения благосостояния, данный обзор рекомендует Казахстану найти новые дополнительные источники финансирования высшего образования. Кроме того, для дальнейшего развития страна должна обеспечить всеобъемлющий характер процесса реформ. Важно провести данные изменения инклюзивным образом, работая с гражданским обществом и всеми заинтересованными сторонами по созданию рабочего консенсуса в вопросе определения направления изменений и причин их проведения. Решающее значение имеют конкретные усилия по укреплению доверия и потенциала. Важно также признать, что прогресс, как правило, будет достигаться поэтапно, но для более заметного его достижения необходимо научиться быстро действовать и учиться. И, наконец, по мере продвижения реформ необходимо тщательно проверять результаты и использовать их для корректировки курса по мере необходимости или дальше финансировать подходы, которые будут показывать свою эффективность.

Оценка и рекомендации

Казахстан переживает переломный момент. Недавняя неустойчивость рынка обнажила риски зависимости от ресурсов и подтвердила соответствующую необходимость диверсификации экономики и важность дальнейшего развития навыков населения. Существуют некоторые меры оценки результатов текущих навыков, предоставляемых системой образования и профессиональной подготовки Казахстана, а также того, насколько хорошо эти системы действуют для удовлетворения потребностей рынка труда. Большая часть существующих данных о результатах полученных навыков не внушает оптимизма. В настоящем обзоре рассматриваются возможные действия Казахстана по решению текущих проблем путем укрепления системы высшего образования в целях обеспечения гарантированного развития навыков, знаний и потенциала для внедрения инноваций, лежащих в основе экономического и социального благополучия.

Часть первая: Общие положения данного обзора

Подведение итогов прогресса с 2007 года

При рассмотрении системы высшего образования в Казахстане данный доклад основывается на совместном обзоре ОЭСР и Всемирного банка 2007 года (*OECD/World Bank, 2007*). Каждая глава включает в себя обзор прогресса, достигнутого в последнее десятилетие по главным областям, которые рассматривались в докладе за 2007 год. В то же время рассматриваются меры политики в ответ на растущую динамику в сфере высшего образования и более широкий социально-экономический контекст.

Оценка текущей системы высшего образования

Система высшего образования Казахстана добилась прогресса за последние десять лет. Тем не менее, имеются широкие возможности для улучшения предоставления высококачественных, соответствующих требованиям рынка труда навыков для всех казахстанцев, которые в них нуждаются, а также поддержки

экономического роста посредством научных исследований и инноваций. Казахстанские политики действительно признали ключевые проблемы, стоящие перед системой высшего образования страны и определили меры по их устранению, но их реализация была неполной или неэффективной.

Мы начинаем наше оценивание, отмечая четыре основные черты структуры разработки политических решений страны для системы высшего образования, которые формируют все аспекты ее производительности: ее постоянно низкий уровень государственных расходов, неэффективное распределение государственных расходов, влияние наследия централизованного планирования на производительность высших учебных заведений, а также дефицит информации, затрудняющий разработку политических решений и подотчетности на основе фактических данных.

Государственные расходы на высшее образование всегда значительно ниже международного уровня и уровня других стран

Уровень государственных расходов на высшее образование в Казахстане в 2007 году по отношению к размеру экономики страны - государственные расходы в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП) - был низким. Он оставался на низком уровне на момент проведения данного обзора. Государственные расходы Казахстана на высшее образование в 2013 году составили 0,3% от ВВП по сравнению со средним показателем в 1,6% в странах-членах ОЭСР, и более чем 1% во многих странах с развивающейся экономикой. К примеру, в Российской Федерации данный показатель составил 1,4%. Низкие государственные расходы способствовали появлению слабых показателей в преподавании и научных и исследовательских разработках высших учебных заведений. Это также привело к сильной зависимости от частных расходов, что оказало негативное воздействие на равный доступ к образованию, поскольку опиралось, прежде всего, на студентов, которые заплатили за обучение, и создало конкуренцию, тем самым оставляя позади студентов, не способных оплатить свое обучение.

В прошлом Казахстан испытывал трудности с увеличением государственных расходов по отношению к ВВП в период экономического роста. Совсем недавно низкие цены на сырьевые товары и медленный рост сделали дополнительные государственные расходы на высшее образование еще более сложной задачей. Однако, учитывая весьма значительные цели, которые в последнее время национальные стратегии развития предложили Казахстану и его народу, политики и заинтересованные стороны должны работать сообща, чтобы найти способы увеличить объем инвестиций в области

высшего образования. Центральным вопросом будет движение в направлении более справедливого баланса между государственным и частным финансированием.

Государственные расходы слабо ориентированы на интересы студентов и высших учебных заведений

Неэффективное распределение государственных расходов вызывает беспокойство по разным причинам. Некоторые направления государственных расходов потребляют ресурсы, но прилагают недостаточно усилий, чтобы помочь Казахстану достичь своих политических целей. Ограниченные расходы страны на высшее образование могут быть более эффективными, если выделять их по-иному.

Государственные гранты студентов, как правило, присуждаемые на основании академической успеваемости, часто покрывают расходы на обучение и проживание студентов, которые, вероятно, в состоянии покрыть эти затраты, используя ресурсы их семьи или их собственные (будь то из своего кармана или за счет заемных средств).

Если бы адекватное финансирование было доступно для удовлетворения потребностей тех, кто не может получить образование без общественной поддержки, то текущий подход к государственным грантам на получение высшего образования на основе заслуг мог быть оправдан. Тем не менее, в данном контексте, и несмотря на кажущуюся широкую поддержку, которой они пользуются, государственные субсидии продолжают непропорционально поддерживать тех, кто мог бы учиться без этой государственной поддержки и, таким образом, представляют собой неэффективное использование ресурсов.

Текущая концентрация финансирования на нескольких приоритетных областях системы высшего образования представляет еще один пример потенциала для более продуктивного распределения ресурсов. В условиях ограниченных ресурсов высококонцентрированное финансирование «отличительных успехов» может быть врагом широко распространенного качества. В области научных исследований, в частности, можно много сказать о концентрации ресурсов для достижения экономии за счет эффекта масштаба и охвата. Тем не менее, действующая политика предусматривает выделение значительных ресурсов для одного единственного вуза - Назарбаев Университета - и с учетом ограничений текущего бюджета государственного образования университет создает значительные издержки для остальной части системы.

На Назарбаев Университет приходится значительная часть общего объема государственных расходов. В лучшем случае это эксперимент, который несет существенные риски: все еще открыт вопрос, смогут ли отличительные успехи, которых университет может достичь, перевесить снижение финансирования для остальной части системы, и могут ли эти отличительные успехи быть разделены таким образом, чтобы принести пользу всей системе высшего образования. В данном обзоре утверждается, что, поскольку новые ресурсы выделяются на высшее образование, они должны быть направлены на улучшение общего качества всей системы.

Сохранение практики времен централизованного планирования и управления приводит к неэффективности и снижению производительности высших учебных заведений

Наследие централизованного планирования и управления является третьей всеобъемлющей проблемной областью, обозначенной в данном обзоре. Казахстан добился определенного прогресса в развитии высшего образования и использовании выбора студентов и региональных потребностей, вовлекая в некоторой степени не только высшие учебные заведения, но и другие заинтересованные стороны, такие, как местные работодатели и наблюдательные советы. Тем не менее, слишком много высших учебных заведений находится под воздействием централизованного управления и контроля, который порождает неэффективность, снижает производительность и препятствует способности высших учебных заведений в полной мере удовлетворять потребности студентов или рынка труда. Например, несмотря на то, что усилия по переходу от жесткого регулирующего институционального процесса аттестации к системе аккредитации, повышающей качество, представляют собой хороший старт, прогресс остается медленным. Жесткость институциональной аттестации подрывает потенциал процесса обеспечения качества для управления процессами институциональных улучшений.

Эта система затрудняет возможность высших учебных заведений повышать стандарты, а также развивать высокое качество обучения и научных исследований, потому что они не имеют институциональной автономии, которая могла бы привести к данным улучшениям.

Значительные пробелы в доступности и использовании данных на основе фактических материалов и политика, ориентированная на совершенствование

Наконец, пробелы в доступности и применении данных имеют негативный эффект для политики высшего образования и ее

улучшения в Казахстане. Сбор данных осуществляется, однако лишь небольшое количество этих данных, как представляется, используется (или является полезным) для целей стратегической политики. С другой стороны, данные, которые имеют значение для научно-обоснованной политики, отсутствуют. Например, нет надежных и актуальных данных о доходах и расходах высших учебных заведений. Имеются ограниченные данные о социально-экономических характеристиках студентов в финансируемых государством высших учебных заведениях и о влиянии социально-экономического статуса (СЭС) на результаты обучения в школе и высших учебных заведениях. Отсутствие институциональных данных затрудняет обсуждение и оценивание приоритетов расходов государства на высшие учебные заведения для заинтересованных сторон высшего образования. Отсутствие данных о студентах затрудняет оценивание того, кто извлекает преимущества (а кто нет) от системы государственных грантов на основе учебных достижений. Если данные и собираются, то они могут быть бесполезными или ненадежными - какими были результаты выпускников на рынке труда - ограничивая возможности студентов и учебных заведений реагировать на информацию о рынке труда в процессе принятия выбора по поводу программ (специальностей). Вместе эти пробелы в информации ограничивают возможности заинтересованных сторон участвовать в анализе и обсуждении, которые улучшают государственную политику и эффективность системы высшего образования.

Часть вторая: Основные заключения и рекомендации

Ниже мы рассмотрим основные выводы и рекомендации, предлагаемые в основных главах обзора.

Качество и значимость

Глава 2 с акцентом на качество и важность высшего образования в Казахстане рассматривает то, как студенты приобретают технические и профессиональные навыки и знания, а также более широкие навыки, необходимые для достижения успеха. Качество необходимо понимать как степень соответствия навыков и знаний, которые развивает высшее образование, целям, поставленным для него различными заинтересованными сторонами в системе образования (например, студентами, правительством и работодателями).

В начале главы рассматриваются два основных ресурса, необходимых области высшего образования в Казахстане: студенты и преподаватели. Несмотря на наличие в системе студентов с отличительными достижениями, навыки и способности, которые студенты имеют на момент перехода к высшему образованию, в

среднем довольно слабы, и Единое национальное тестирование (ЕНТ), которое определяет поступление студента в высшее учебное заведение, разработано не лучшим образом, чтобы иметь возможность стимулировать или признавать более весомые навыки, такие, как решение проблем и инновационное мышление. Вполне очевидно, что это оказывает влияние на эффективность освоения программ высшего образования. Более того, несмотря на существование правил, заявляющих, что преподавательский состав должен иметь, по крайней мере, степень магистра, слишком малое количество членов преподавательского состава имеют уровень формальной квалификации, способный поддержать производительность системы высокого качества.

Далее в главе рассматриваются различные процессы того, как система высшего образования допускает студентов к обучению, а затем помогает им развиваться до времени получения степени. Казахстан можно похвалить за прогресс в реализации Болонского процесса, который принес долгожданные изменения в систему образования. Данный процесс включает в себя внедрение системы перевода национальных казахстанских кредитов в европейскую систему перевода и накопления кредитов (ECTS), а также изменения в продолжительности программ бакалавриата, магистратуры и докторантуры до четырех-, двух- и трех- летних циклов обучения соответственно; и увеличение участия казахстанских студентов и профессорско-преподавательского состава в программе мобильности, в том числе путем расширения поддержки поездок как внутри, так и за пределами Казахстана. Тем не менее, существуют некоторые барьеры и пробелы в реализации Болонского процесса, такие, как различие принципов системы ECTS и того, как работает эта система в Казахстане. Например, Закон «Об образовании» (2007), а также связанные с ним положения не дают студентам возможности свободно выбирать курсы или преподавателей, ограничивая, таким образом, возможности полностью использовать потенциал обучения на основе кредитной системы в целях содействия мобильности и гибкости.

Аналогичным образом, несмотря на многообещающий переход Казахстана к аккредитации на основе внешнего обеспечения качества, наследие централизованного управления препятствует прогрессу. Внутренние институциональные механизмы гарантии качества и совершенствования, а также более широкая система аккредитации, по-прежнему, как представляется, недостаточно развиты. Большое количество программ и учебных заведений, которые прошли официальную аккредитацию двух национальных агентств в течение относительно короткого периода времени, вызывает озабоченность в отношении тщательности процесса, учитывая ограниченное количество преподавателей в Казахстане, которые имеют опыт,

необходимый для работы в составе группы по обзору. Казахстанские вузы также осуществляют свою собственную внутреннюю деятельность по обеспечению качества. Это, в первую очередь, предполагает подготовку самостоятельных исследований в рамках подготовки к аккредитации и аттестации. Подобные самостоятельные исследования могут быть, таким образом, просто бюрократическими заданиями.

Существует целый ряд подходов к обучению и преподаванию, которые могут помочь студентам сформировать необходимые им навыки. Связывание обучения в вузе с подконтрольным опытом работы¹ является одним из таких способов помочь студентам подготовиться к жизни после окончания обучения. Несмотря на то, что все студенты сообщили о получении опыта работы во время обучения, эффективность данного опыта оказывается неравномерной. Необходимо предпринять дополнительные меры, чтобы предоставить им возможность проводить контролируемые исследования (во время практики – Ред.).

Структура учебного плана системы высшего образования Казахстана, а также процессы, сопутствующие разработке структуры учебных планов, еще не являются достаточными для создания академических программ стабильно-высокого качества. Оставшийся государственный контроль над учебным планом на институциональном уровне и пробелы в планировании учебного плана, по всей видимости, несут ограничения в процесс обучения студентов. Работодатели часто участвуют в разработке учебной программы на бессистемной основе. В сотрудничество вовлечены только местные производственные компании; но это участие еще не полностью переросло в полномасштабное сотрудничество. Несмотря на недавние поправки, национальная система квалификаций, которая должна быть главной силой, направляющей развитие учебных планов, все еще находится на ранних стадиях развития и требует дальнейшего согласования с международными критериями.

Члены преподавательского состава имеют высокий уровень рабочей нагрузки, так как им необходимо выполнять чрезмерное количество административных задач и проводить большое количество учебных часов в аудитории. Вместе эти требования могут вытеснить те усилия, которые должны были быть привнесены ими в планирование курса и оценивание студентов. Пробелы в возможностях профессионального развития являются еще одним фактором, сдерживающим способность в продвижении их

¹ практикой (прим. редактора)

педагогической практики и принятии подходов, более ориентированных на студентов и поддерживающих приобретение компетенций высшего порядка.

Имеющиеся данные по обучению студентов и их результатам на рынке труда не являются достаточными, чтобы обеспечить обширный анализ качества результатов высшего образования. Экзамены, проводимые на последнем курсе, не измеряют широкий спектр навыков, которые необходимы выпускникам для достижения успеха в современном обществе. Чрезмерный упор на приобретении фактических знаний ориентирует студентов на поверхностное обучение.

Отсутствуют данные по заработку выпускников и другим ключевым вопросам, а надежные данные по основным вопросам, таким, как статус занятости, только начинают собираться. Работодатели выражают некоторую неудовлетворенность навыками выпускников, что является типичным наблюдением в большинстве стран. Эксперты ОЭСР, однако, отметили реальные опасения, выраженные некоторыми международными работодателями, которые предполагают, что Казахстан не способен производить навыки, необходимые для достижения успеха на мировом рынке.

Глава 2 признает важность связей между работодателями и высшим образованием, которые могут помочь формировать обучение в соответствии с потребностями рынка труда.

Глава завершается наблюдениями касательно возможностей лучшего сотрудничества этих двух партнеров, чтобы помочь достичь успеха студентам после получения степени, не теряя из виду другие общие цели высшего образования (например, воспитание информированных граждан, обеспечение развития личности).

В главе 2 даются следующие рекомендации для Казахстана:

- **Уделить больше внимания развитию у выпускников навыков 21 века с учетом Национальной рамки квалификаций.** Следует обеспечить соответствие содержания учебных программ, курсов, учебных подходов и методов оценивания, используемых высшими учебными заведениями, развитию навыков, необходимых для достижения успеха в современной экономике и обществе. Необходимо пересмотреть ЕНТ в соответствии с данным направлением. Развитие современной и простой в использовании Национальной системы квалификаций в соответствии с международными критериями будет иметь решающее значение для обеспечения согласованности этих реформ.

- **Ввести децентрализованные структуры для повышения квалификации и профессионального развития ученых, преподавателей и научных руководителей.** Возможности профессионального развития должны предоставляться на местном уровне для всех основных сотрудников. Также необходимо пересмотреть рабочую нагрузку профессорско-преподавательского состава, чтобы обеспечить выделение надлежащего времени для других учебных и научно-исследовательских задач. Необходимо как эффективное распределение высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава по всей системе, так и подходов к развитию преподавательского состава.
- **Ввести в действие надежные механизмы содействия постоянному улучшению качества обучения.** На системном уровне процесс аккредитации должен соответствовать Болонским принципам и стандартам, а также четким целевым показателям, установленным для мониторинга производительности. На институциональном уровне основное внимание следует уделять укреплению процессов внутреннего контроля качества, таким, как рецензирование и обратная связь, полученная от студентов.
- **Усилить связи между высшими учебными заведениями и работодателями.** Следует поощрять стажировки и другие программы производственного обучения, которые активно вовлекают студентов в аутентичные ситуации, связанные с работой. Также необходимо разработать политику объединения членов преподавательского состава и специалистов-практиков и укрепления связей профессорско-преподавательского состава с рынком труда. Более структурированный подход к привлечению работодателей будет иметь особое значение для успеха этих реформ.
- **Обеспечить поддержку высшего образования устойчивой и хорошо распространяемой информационной системой о рынке труда, которая будет сообщать о результатах выпускников вузов.** Это позволит расширить возможности выбора студентов, которые отражают экономический спрос на профессиональные навыки. Более точная информация также позволит разработать более эффективные подходы к финансированию для решения конкретных проблем рынка труда.

Доступ и равенство

Недавнее расширение доступа к высшему образованию и более широкое распространение его преимуществ позволит Казахстану предоставить, в свою очередь, более широкие преимущества для отдельных лиц и общества в целом, от лучшего здоровья и удовлетворенности жизнью до социальной сплоченности и общественной безопасности. Также будет стимулироваться экономический рост и конкурентоспособность региона.

Основным направлением политики Казахстана в отношении доступа было признание и поощрение академически-успевающих студентов. Студенты из сельских районов с более низким социально-экономическим статусом, по всей видимости, сталкиваются с трудностями в получении доступа к высшему образованию. Несмотря на принятие некоторых позитивных мер, направленных на неблагополучные группы населения (например, ориентация на выделение доли государственных грантов студентам из сельской местности и имеющим более низкий социально-экономический статус), данные, с помощью которых проводится мониторинг эффективности и хода осуществления данных мер, а также признание существования таких категорий, являются недостаточными. Это ослабляет способность анализировать вопросы равенства и осознавать факторы, препятствующие прогрессу студентов, находящихся в неблагоприятном положении.

Плохая и неравномерная подготовка студента, связанная с неравным доступом к качественному начальному и среднему образованию, является важным фактором существования проблем равенства в области высшего образования. Политические меры были в первую очередь направлены на школы, которые нацелены на развитие академических успехов. То же самое можно сказать и о текущих требованиях для поступления в высшие учебные заведения, которые для студентов, оканчивающих среднюю школу, основываются на сдаче ЕНТ. ЕНТ повысило прозрачность мер процедуры поступления в вуз, однако в нынешнем виде тестирование оказывает негативное влияние как на качество навыков (см. Главу 2), так и на равный доступ к получению навыков. Последнее, как правило, благоприятствует студентам из школ с лучшими ресурсами и тем, чьи родители могут позволить себе оплату дополнительных занятий. Альтернативные пути к высшему образованию, например, переводы из системы технического и профессионального образования (ТиПО), остаются недоработанными и недооцененными. Кроме того, комплексное тестирование для выпускников организаций технического и профессионального образования и поступающих в высшие учебные заведения другим путем, нежели выпускники средних школ, не только разделяет многие из проблем ЕНТ, но и своей реализацией создает

дополнительный барьер для участия в системе высшего образования. В настоящее время разрабатываются реформы для обоих тестов, но они не решают фундаментальных проблем, существующих на сегодняшний день.

Система финансовой помощи (гранты, стипендии, кредиты и сберегательные стимулы, механизмы социального партнерства) также оказывает негативное влияние на равенство доступа. Государственные стипендии присуждаются на основе измерения учебных достижений, но данный подход компрометируется путем использования ЕНТ в качестве основного критерия. Государственные кредиты на учебные расходы недостаточно развиты, в то время как частные кредиты, как правило, имеют высокие процентные ставки.

Новая схема откладывания сбережений на образование, являясь потенциально перспективной, имеет лишь небольшое количество участников и вряд ли служит тем, кто больше всего нуждается в ресурсах для получения высшего образования. Высшие учебные заведения также обеспечивают некоторую финансовую помощь студентам: расширение в данной сфере является оправданным. Механизмы социального партнерства - другой источник финансовой помощи - как представляется, развивается медленно, несмотря на инициативы правительства по созданию системы стимулирования для работодателей, чтобы обеспечить поддержку сотрудников, которые хотят обучаться в высших учебных заведениях.

Системная проблема школьного образования более низкого качества с ограниченными ресурсами для сельских студентов и студентов с низким СЭС представляет собой существенный барьер для равной успеваемости, но меры, принимаемые для решения этой проблемы, остаются ограниченными. Сельские студенты и студенты с низким СЭС могли бы получить более качественное «обслуживание» посредством целого ряда инициатив, таких, как увеличение охвата для преодоления информационных барьеров и расширения предоставления академических программ посредством дистанционного обучения.

В главе 3 представлены следующие рекомендации для Казахстана:

- **Реформировать систему государственных грантов и государственных кредитов. Убедиться в эффективности механизмов поддержки студентов из семей с низким доходом и из сельской местности.** Для оказания финансовой поддержки нуждающимся студентам должно быть выделено большее количество грантов, а студенческие займы должны быть более доступными для студентов, которые не получили гранта.

- **Реформировать «отношения» между государственными грантами и образовательной политикой.** Это подразумевает отделение платы за обучение организаций высшего образования от уровня государственных субсидий. Нынешняя ситуация, при которой стоимость обучения в вузе не может быть меньше размера государственного гранта, является неустойчивой. Такой подход делает невозможным увеличение государственного финансирования для каждого обучающегося без создания новых проблем доступности и дополнительных барьеров на пути к участию в высшем образовании.
- **Повысить качество начального и среднего образования, а также активизировать усилия по повышению мотивации к получению образования студентами из сельской местности и с низким социально-экономическим статусом (СЭС).** Схемы повышения равенства должны быть регламентированы для расширения масштабов успешных подходов.
- **Расширить использование обучающих технологий с поддержкой методов дистанционного образования (в частности, электронного обучения) в целях предоставления возможности высококачественного обучения для студентов из сельской местности.** Уделить особое внимание поддержке электронного обучения для преподавателей как средству повышения качества преподавания и развития учебного плана, обеспечить студентов обучающимися технологиями для достижения успеха в сфере высшего образования.
- **Продолжить реформирование Единого национального тестирования (ЕНТ) как эффективного инструмента оценки при поступлении в вуз, справедливо выявляющего способности будущих студентов.** Расширение равенства возможно при существовании центрального механизма определения и корректировки (например, посредством «бонусных очков») недостатков системы ЕНТ.
- **Повысить статус технического и профессионального образования, что повлечет за собой преимущества обучения в профессиональных колледжах и улучшить преемственность между профессиональным и высшим образованием.** Эти механизмы включают в себя формализованный перевод кредитов, признанное партнерство между университетами и учебными заведениями ТиПО. Реформа комплексного тестирования также будет иметь особое значение для облегчения доступа к высшему образованию для выпускников колледжей ТиПО.

- **Совершенствовать базы данных для мониторинга обеспечения доступа и охвата в высшем образовании.** Обеспечить надежный и достоверный сбор данных по студентам с низким социально-экономическим статусом и другим уязвимым группам, чтобы отслеживать их на протяжении всего обучения и после завершения обучения.

Интернационализация

Интернационализация высшего образования позволит Казахстану обеспечивать выпускников навыками и знаниями, необходимыми для достижения успеха в мире глобализации. Интернационализация включает в себя отправку студентов и преподавателей за рубеж для учебы или работы, а также студентов и преподавателей из других стран в Казахстан и расширение учебного плана для большинства казахстанских студентов, которые не получают международного опыта во время учебы.

Небольшое, но стабильное число казахстанских студентов обучается за рубежом (с большим преимуществом в пользу Российской Федерации), но количество иностранных студентов, которые приезжают в Казахстан, значительно меньше, а учебная программа еще не содержит в себе сильную международную перспективу.

В недавнее время Казахстан предпринял значительные усилия по содействию интернационализации высшего образования. К ним относятся международная стипендия «Болашак», создание Назарбаев Университета и присоединение к Болонскому процессу. Болонский процесс, например, создал возможности для вузов и студентов в контексте более широкого европейского пространства высшего образования и стимулировал мобильность преподавателей и студентов.

Тем не менее, в главе определяется ряд проблем на пути к интернационализации. Например, ограниченная академическая автономия ограничивает возможности учебных заведений участвовать в партнерских программах и совместных программах. В то же время низкий уровень владения английским языком в организациях высшего образования и ограниченные знания английского языка преподавательским составом отрицательно влияют на степень их участия в таких мероприятиях, как совместные исследования, публикации результатов исследований в международных источниках, сотрудничество и совместное обучение. Отсутствие полноценной оперативной и эффективной системы внешнего контроля качества снижает интерес других стран (и студентов других стран) к казахстанским высшим учебным заведениям. Кроме того, отсутствие

гибкости в учебном плане может затруднить получение международного опыта студентами. В то время, как большинство стран с успешными стратегиями интернационализации высшего образования приняли комплексный подход, Казахстан по-прежнему сталкивается с проблемами в отношении координации между министерствами.

В этой главе также отмечается, что академические отношения с международными партнерами остаются недоработанными и имеют декларативный характер, и большинство учебных заведений не имеет достаточного потенциала для подготовки студентов к получению международного опыта или стратегическому планированию вовлечения в международное сообщество. В настоящее время число случаев продуктивного международного сотрудничества в результате этих соглашений недостаточно; реальное сотрудничество установлено в первую очередь с вузами, расположенными в странах СНГ. Недостаток данных, необходимых для институционального и системного планирования, является одной из основных проблем в данном вопросе.

Назарбаев Университет представляет, пожалуй, наиболее очевидное исключение для многих из проблем, описанных выше. Присутствие на базе кампуса иностранного преподавательского состава является отличительной чертой, в отличие от других вузов, которые сталкиваются с рядом проблем (низкая заработная плата, слабая инфраструктура, высокая рабочая нагрузка), что делает их непривлекательными для иностранных преподавателей. Однако в настоящее время зависимость высших учебных заведений от лицензирования соглашений с зарубежными высшими учебными заведениями в рамках своей стратегии интернационализации должна уступить место подлинным партнерским отношениям, но внедрение данной модели в другие высшие учебные заведения остается проблемой. Стипендиальная программа «Болашак» получила развитие с созданием Назарбаев Университета: теперь она сосредоточена на студентах, получающих послевузовское образование. Несмотря на большие расходы, «Болашак» позволил около 10 000 студентам получить обучение за рубежом. По мере того, как программа продолжает развиваться, она должна стремиться улучшить использование существующих ресурсов, и, в частности, сети своих выпускников.

Финансовые трудности и низкий уровень знания английского языка ограничивают выбор возможных направлений студентами, желающими учиться за границей. Следовательно, цифровые технологии открывают реальные перспективы для содействия созданию глобальных навыков и знаний студентов, которые не могут или не хотят покинуть Казахстан.

В главе 4 представлены следующие рекомендации для Казахстана:

- **Определить единый государственный подход к развитию международного высшего образования с тщательно проработанной рамочной концепцией и национальной стратегией, соответствующей целям развития человеческого капитала.** Создать межправительственную комиссию или группу, которая будет способствовать обеспечению более комплексного подхода к интернационализации между различными секторами. Платформы для обмена знаниями и установление контактов на местном и институциональном уровне, указывающие сильные и слабые стороны системы высшего образования, позволят всем заинтересованным сторонам получить более глубокое понимание сложности и потенциала интернационализации. Они могут включать в себя возможности построения сети, содействие обмену между сотрудниками, студенческие обмены, совместные программы магистратуры, обмен передовым опытом и материалами, взаимное участие в конференциях и приглашение для участия в крупных проектах.
- **Дать возможность высшим учебным заведениям определять подход к интернационализации, наиболее подходящий их задачам и условиям.** Государственные инициативы, такие, как программа «Болашак», присоединение к Болонскому процессу и создание Назарбаев Университета должны быть пересмотрены, чтобы обеспечить их эффективное воздействие на улучшение системы.
- **Продолжить текущую работу по расширению гибкости учебной программы и содержания обучения для обеспечения интернационализации учебной программы и повышения студенческой мобильности.** Необходимо реализовать программу профессионального развития для расширения знаний преподавательского состава в этой области и предоставить возможность зарубежным преподавателям поделиться своим опытом.
- **Поощрять сотрудничество между высшими учебными заведениями и активизировать усилия в определении и распространении опыта Назарбаев Университета и национальных университетов по интернационализации высшего образования.** Это потребует инвестирования в углубление подходов к оценке этими вузами своих программ.

- **Увеличить финансирование в использование цифровых технологий для расширения в стране «интернационализации через учебный план».** Цифровые средства обучения (такие, как MOOC (*Massive open online courses*), т.е. массовые открытые онлайн-курсы, виртуальные классы и развитие совместных дистанционных курсов) могут обогатить учебный план, расширить перспективы и связать преподавателей и сотрудников с экспертами из других стран.
- **Установить индикаторы мобильности на студенческом, программном и институциональном уровне, сопоставимые с международным опытом.** Публиковать данные по ним на регулярной основе и использовать их для мониторинга и оценки. Базы данных длительного наблюдения, которые собирают информацию о международных студентах, а также о внутренних студентах, выезжающих за рубеж, обеспечат ценной информацией о влиянии международной мобильности на людей, экономику и общество в широком плане.
- **Повышение уровня владения английским языком молодежью и ППС позволит им воспользоваться широким спектром возможностей интернационализации.** Повышенное внимание к английскому языку в школах является первым важным шагом, который нуждается в расширении и предоставлении большего числа ресурсов. Использование ресурсов стипендии «Болашак» для улучшения навыков владения английским языком профессорско-преподавательским составом является одним из возможных подходов к повышению качества преподавания в университетах. Подобные инвестиции необходимы для улучшения преподавания английского языка в школах.
- **Расширить текущую систему стипендий и ввести новые формы финансовой поддержки для обучения за рубежом в целях повышения потенциала сектора международной мобильности.** Необходимы схемы более низкой стоимости финансового стимулирования, что будет поддерживать большее число студентов, обучающихся за рубежом. Государство должно рассмотреть вопрос о создании механизма поощрения частных вкладов в стипендиальный фонд мобильности.
- **Эффективнее использовать ресурсы программы «Болашак».** Деятельность отдела по работе с выпускниками программы «Болашак» должна быть расширена вместе с навыками и международными связями выпускников «Болашак», используемыми для обучения сверстников в

пределах страны. Также необходимо укрепить профессиональные и дипломатические отношения за рубежом.

Высшее образование, научные исследования и инновации

Высшее образование не только развивает знания и навыки выпускников. Оно также генерирует новые знания с помощью научных исследований. Кроме того, оно позволяет проводить инновационные процессы за пределами стен организаций высшего образования, предоставляя партнерам знания, которые они могут применить, и квалифицированную рабочую силу, которая может найти новые подходы к решению оперативных проблем.

Последние разработки в области исследований высших учебных заведений Казахстана выглядят многообещающими. К ним относится создание новых потоков исследовательских грантов, а также увеличение инвестиций в Назарбаев Университет и национальные университеты. Тем не менее, ключевые проблемы все еще остаются нерешенными.

Высшее образование в Казахстане по-прежнему имеет низкий потенциал для проведения исследований и, в частности, для проведения высококачественных исследований. Это отсутствие потенциала связано с целым рядом факторов, в том числе с низким уровнем государственного финансирования высшего образования (как для исследований, так и для обучения), пробелами в существующих инструментах финансирования и слабой подготовленностью на институциональном уровне для поддержки научных исследований.

Небольшое количество выпускников докторантуры, а также отсутствие программ постдокторантуры, которые могли бы помочь выпускникам построить свою карьеру, представляют еще одну проблему. В связи с выходом преподавателей на пенсию в ближайшие годы остается открытым вопрос воспроизводства научных кадров для проведения передовых исследований и стимулирования инноваций.

Акцентирование внимания правительства на одном лишь аспекте инноваций - коммерциализации - также представляет проблему для Казахстана. Как и многие правительства по всему миру, правительство Казахстана уделило немало внимания показателям коммерциализации. Тем не менее, несмотря на коммерциализацию университетских исследований, доход от инвестиции в данной области, скорее всего, будет незначительным. С другой стороны, в Казахстане уделяется недостаточно внимания созданию взаимодействия между высшим образованием и потенциальными пользователями этих знаний, а также созданию широкой основы академических знаний, которая имеет

особое значение как для обнаружения знаний, так и для их применения в коммерческой и других практических целях.

Наконец, несмотря на то, что диверсификация системы высшего образования Казахстана является правильной стратегией, нынешнему подходу к диверсификации не хватает стратегической согласованности.

Неясно, каким образом планируется распределять исследования и финансирование исследований среди высших учебных заведений. Некоторые исследовательские институты объединились с высшими учебными заведениями, но многие остаются независимыми. Дальнейшая концентрация в государственной системе, помимо объединения научно-исследовательских институтов с некоторыми высшими учебными заведениями, усиливается увеличением финансирования 11 высших учебных заведений с дополнительным финансированием и созданием Назарбаев Университета в качестве новой модели с высоким финансированием. Инициативы объединения вузов с НИИ, надления вузов особым статусом и создания новой модели вуза являются положительными, но могут привести к тому, что большое количество учебных заведений со статусом «университет» станут заниматься активными исследованиями. Этот пробел, в свою очередь, влияет на качество и количество исследований, которые сектор высшего образования может проводить.

В главе 5 представлены следующие рекомендации для Казахстана:

- **Акцентировать внимание на развитии научно-исследовательского мастерства ИПС через двусторонний подход.** Реализация данной рекомендации будет включать в себя развитие широкой базы исследований в новых областях, где основным критерием является наличие междисциплинарного подхода, а также создание критической массы исследований в областях, имеющих стратегическое значение для промышленности и других пользователей знаний. Последнее потребует особых инициатив для привлечения и подготовки высококвалифицированных талантливых преподавателей, имеющих опыт в этих стратегических областях, наряду с инвестициями в создание университетов под руководством научно-технических центров (или эквивалентных учебных заведений), которые будут являться междисциплинарными и межведомственными и взаимодействовать с отраслями промышленности в качестве партнеров.
- **Разработать стратегию увеличения ресурсного обеспечения НИОКР, избегая экстенсивного подхода (до 1% от ВВП в течение 5 лет до 2021 года).** Эффективность текущих и новых

инвестиций должна быть рассмотрена международной группой экспертов.

- **Высшие учебные заведения должны создать прозрачную систему распределения рабочей нагрузки ППС по сферам деятельности: образовательной, научной и инновационной.** Первым шагом будет широкое признание принципа гибкости в распределении учебных обязанностей на институциональном уровне. При существовании консенсуса между преподаванием, научными исследованиями и инновациями следует поощрять продвижение по академической лестнице.
- **Назначить специальную целевую группу для рассмотрения вопросов докторантуры и карьерного роста после получения степени PhD.** Вовлечение высших учебных заведений в целевые группы будет иметь особое значение для обеспечения реализации любого решения. Целевая группа должна пересмотреть политику «уровнировки» для выпускников докторантуры и официально установить постдокторантуру как необходимый этап карьерного роста в области научных исследований и научных кругах.
- **Создать более эффективный баланс между коммерциализацией и взаимодействием с промышленностью.** Офисы коммерциализации должны быть интегрированы в систему стратегического планирования мероприятий высших учебных заведений, а также систематически и интенсивно взаимодействовать с отраслями промышленности, чтобы развивать взаимное понимание соответствующих потребностей и проблем. Особым объектом взаимодействия должны стать иностранные компании с производством в Казахстане, а также исследовательская деятельность в этих странах.
- **Пересмотреть возможность рационализации, оптимизации разнообразия миссий с учетом ограниченных ресурсов и высоких ожиданий системы высшего образования в целом.** Могут быть разработаны три типа миссии: только обучение; исследования, ведущие к получению степени доктора и ориентированное на региональные потребности обучение; и исследования, ведущие к получению степени магистра. От каждого вуза можно было бы ожидать выполнения международных стандартов в соответствии с его миссией.

Финансирование

Глава 6 рассматривает финансирование системы высшего образования. Анализ посвящен общим расходам на высшее образование по отношению к размеру экономики страны и текущим государственным расходам на высшее образование в разбивке по общим целям (в том виде, как о них было сообщено группе экспертов). Низкий общий уровень государственного финансирования (с более, чем третью имеющихся ресурсов, выделяемых на Назарбаев Университет и стипендию «Болашак») позволяет предположить, что другие ключевые области высшего образования в настоящее время сравнительно ограничены в ресурсах.

Кроме того, основное средство, с помощью которого финансирование направляется в высшие учебные заведения - государственная система грантов - оказывает отрицательное воздействие как на студентов, так и на образовательные программы. Это также приводит к выделению правительством скудных ресурсов на поощрение мероприятий, которые могли бы произойти без государственных вложений. И, наконец, формулы, которые определяют финансирование, по всей видимости, не соответствуют их целям.

В Главе 6 отмечается, что в последнее время дополнительные инвестиции в высшее образование, как правило, выделялись на создание новых инициатив в системе (например, программы «Болашак», Назарбаев Университет), будучи не в состоянии справиться с фундаментальными слабостями системы в целом. Один из недостатков «концентрированного нового инвестиционного» подхода, который принял Казахстан, заключается в том, что, располагая ограниченными ресурсами, трудно достичь достаточного масштаба, чтобы взяться за реализацию ряда «одноразовых» инициатив. В связи с тем, что государственный бюджет Казахстана сталкивается с давлением нестабильных цен на ресурсы, эта проблема будет только усугубляться.

И, наконец, опережая заключения Главы 7 по вопросам управления, в анализе отмечается, что контроль расходования высшими учебными заведениями Казахстана своего финансирования является чрезмерным и непродуктивным. Это справедливо даже в отношении частных учебных заведений, несмотря на то, что они получают меньше государственного финансирования. Глава завершается кратким обзором частных учебных заведений в Казахстане и определением ключевых вариантов политических решений, с которыми сталкивается правительство в процессе борьбы с ними.

В Главе 6 представлены следующие рекомендации для Казахстана:

- **Увеличить размер государственных инвестиций в высшее образование в соответствии с уровнем других стран, на которые Казахстан стремится равняться.** Новые государственные инвестиции должны быть тщательно распределены таким образом, чтобы привлечь и удержать таланты, необходимые для становления сильной системы высшего образования, снизить финансовые и социальные барьеры доступа к высшему образованию и гарантировать, что разумные методы оценки студента способствуют развитию квалифицированных выпускников.
- **Периодически проводить переоценку финансовой стратегии в сфере высшего образования с учетом национальных целей.** Для этого необходимо привлечь широкий круг заинтересованных сторон, чтобы гарантировать, что они основаны на надежной отраслевой информации.
- **Пересмотреть эффективность системы государственных грантов в соответствии с национальными интересами.** Настоятельно следует рассмотреть изменения в системе, в том числе предоставление грантов на основе финансовых потребностей студентов и получение больших финансовых взносов от студентов с высоким уровнем дохода.
- **Значительно снизить уровень финансового контроля над вузами.** Казахстан должен сделать акцент на пост-аудите, а не на предварительном аудите, а также позволить вузам сохранять и накапливать средства в течение долгого времени в целях укрепления их финансовой устойчивости, гибкости, создания стимулов для повышения эффективности и действенности.

Управление

В этой главе признаются позитивные сдвиги в управлении системой высшего образования в Казахстане, произошедшие за последние десять лет. Например, правительство стремилось осуществить постепенное движение в сторону большей автономии вузов с помощью создания наблюдательных советов и ослабления регулирующего контроля за содержанием учебных программ. Тем не менее, управление по-прежнему остается крайне централизованным. Органы корпоративного управления играют преимущественно консультативную роль. Вузы, в том числе национальные, не достигли значительной автономии.

Далее в главе рассматриваются четыре области, в которых остаются значительные проблемы управления. Уровень *финансового регулирования* высших учебных заведений Казахстана является чрезмерным; отсутствие *академической автономии* препятствует

развитию творчества, инициативности и ответственности профессорско-преподавательского состава и административно-управленческого персонала; *организационная автономия* высшего образования является слабой; а регулирование государственного и частного секторов является чрезмерным и страдает отсутствием рациональной дифференциации для отражения отличий этих двух секторов.

В Главе 7 представлены следующие рекомендации для Казахстана:

- **Децентрализовать управление системой высшего образования в пользу наибольшей финансовой, академической и организационной гибкости.** Это повлечет за собой создание органов копоративного управления, на которые будет возложен выбор топ-менеджеров; обеспечение контроля над институциональными операциями, а также улучшение эффективности вузов при реализации миссии.
- **Повысить прозрачность управления в государственных и частных высших учебных заведениях.** Вместо того, чтобы зависеть, в значительной степени от нормативного и процедурного контроля, правительство должно смещаться в сторону подхода по проведению аудита для обеспечения финансовой целостности. Со временем данная система будет способствовать повышению доверия и поможет учебным заведениям в наращивании их потенциала для самоуправления.
- **Разработать и реализовать на основе аккредитации и национальной рамки квалификаций систему подтверждения и улучшения академического качества.** Как отмечено в Главе 2, это означает формирование процесса обеспечения качества, который опирается на аттестацию и инспекцию, а также аккредитационного подхода управления вузом, что обеспечивает развитие высокого качества обучения и проведения научных исследований.
- **Четко разграничить соответствующие цели государственного и частного секторов системы высшего образования.** Правительство должно поощрять механизмы управления в каждом секторе, соответствующие цели своей политики. Это включает в себя нормативную и финансовую политику, гарантирующую обеспечение качества в обоих секторах и позволяющую процветать обоим секторам. Одним из потенциально эффективных разделений деятельности государственного и частного секторов могло бы быть выделение основных функций для системы государственного высшего образования, которые не могут осуществляться частными вузами, а также обеспечить доступные возможности

получения высшего образования для студентов с низким и средним уровнем доходов в обоих секторах.

Заключение

Нестабильность цен на ресурсы обозначила зависимость страны от деятельности с высокой прибылью (но низкой добавленной стоимостью). Высшее руководство Казахстана признает необходимость диверсификации национальных и региональных областей экономики. Как отмечено в других обзорах, для этого требуются изменения политики страны в более широком контексте (например, регуляторной политики) и наращивание потенциала (например, улучшения в управлении). Это также означает гарантию того, что казахстанцы обладают перспективным сочетанием навыков, а инновационная система работает эффективно.

Высшее образование играет важную роль в решении проблем, с которыми сталкивается Казахстан. Со времен обзора ОЭСР и Всемирного банка 2007 года в системе высшего образования Казахстана произошли некоторые явные улучшения. Многие еще предстоит сделать в области качества, доступа, интернационализации, исследований и инноваций, финансирования и управления. В следующих главах подробно разъясняется, что Казахстан мог бы сделать, чтобы гарантировать соответствие его системы высшего образования цели – содействовать повышению индивидуального и коллективного процветания и благополучия всей страны в настоящее время и в ближайшие годы.

Вставка А. Методология обзора

Данный обзор основывается на многочисленных ресурсах, в том числе:

- Обзоре системы высшего образования Казахстана ОЭСР и Всемирного банка 2007 года
- Справочном докладе о стране, подготовленном АО «Информационно-аналитический центр» (ИАЦ)
- Обзоре существующей литературы по вопросам высшего образования в Казахстане
- Недавних исследованиях ОЭСР других секторов высшего образования в Казахстане
- Интервью, взятых во время двух визитов: во время предварительного и основного

Во время визита были проведены полуструктурированные интервью как в полном составе, так и в подгруппах с целью получить развернутую информацию по конкретным темам:

- Интервью с сотрудниками министерства и должностными лицами других подведомственных МОН организаций (ИАЦ, Национальный центр тестирования, и др.)
- Посещение более, чем 20 вузов в шести городах
 - Интервью с ректорами и высшим руководством вузов, преподавателями, работодателями и студентами

Выборка организаций представила весь сектор высшего образования (государственные и национальные вузы, частные и смешанные (*выражение авторов отчета – Прим.редактора*), многопрофильные и более специализированные).

Использованные источники

МОН РК (2016 г.), Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-2019 гг., Указ Президента РК № 205 от 1 марта 2016 года.

МОН РК (2010 г.), Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 гг.: Указ Президента РК № 1118 от 7 декабря 2010 года.

OECD / World Bank (2007), Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>

Глава 1

Высшее образование в Казахстане

До 2014 года история Казахстана переживала один из драматических экономических подъемов. Однако выгоды роста не были распределены в равных долях и на данный момент существуют значительные различия в благосостоянии, особенно между городскими и сельскими районами. Казахстан имеет хорошие показатели благосостояния, которое более тесно связано с уровнем дохода (например, потребительские возможности, жилищное строительство, инфраструктура и оценка уровня жизни). Недавняя нестабильность рынка обнажила риски зависимости от ресурсов, подчеркнув необходимость диверсификации экономики. Развитие сектора высшего образования имеет решающее значение для Казахстана в решении проблем диверсификации. Его высокоцентрализованная нисходящая система управления находит свое отражение и в системе образования. Аппарат Президента Республики Казахстан определяет основные образовательные стратегии, разрабатывает основные инициативы и проводит мониторинг прогресса по достижению целей, которые заложены в стратегии образования. Новая Государственная программа развития образования и науки (ГПРОН) на 2016-2019 гг. излагает текущую стратегию для сектора образования. В то время, как начальное образование является квантиль-универсальным и уровень образовательных достижений сравним с уровнем стран ОЭСР, качество среднего образования является низким, а финансирование остается ниже международных стандартов. Несмотря на значительные реформы, которые были проведены в Казахстане в последние годы для повышения качества системы образования на всех уровнях, по-прежнему остаются значительные возможности для повышения его эффективности и за счет этого улучшения результатов обучения.

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Экономическая и политическая обстановка

Республика Казахстан является страной без выхода к морю со средним уровнем доходов, охватывающей Европу и Азию. Это девятая по величине поверхности суши страна в мире, но плотность ее населения довольно низка, учитывая, что численность населения составляет всего 17,5 миллионов жителей (численность населения на 2016 г.). Республика граничит с Российской Федерацией на севере, Каспийским морем на западе, Китайской Народной Республикой на юго-востоке страны, Кыргызской Республикой и Узбекистаном на юге, и Туркменистаном на юго-западе.

Казахстан обрел независимость в 1991 году. Учитывая его долгую историю централизованного планирования, переход страны к более ориентированной на рынок экономике был неустойчивым и разрушительным. В течение 1990-х годов Казахстан пережил гиперинфляцию, потерю более 1,5 миллиона рабочих мест, а также значительное снижение реального валового внутреннего продукта (ВВП) (OECD, 2016a). Это сопровождалось значительным потоком эмиграции.

Недавние экономические показатели

На протяжении большей части этого века история Казахстана переживала один из драматических экономических подъемов. Как показано на рисунке 1.1, рост ВВП в период с 2000 по 2014 годы в среднем составлял впечатляющие 8% в год. В период с 2001 по 2013 годы Казахстан увеличил ВВП на душу населения более, чем вдвое до суммы около 13 000 долларов США по текущему рыночному обменному курсу. Этот рост во многом может быть связан с ростом цен на ведущие казахстанские продукты экспорта - в основном нефть, металлы и зерно. В 2013 году крупнейшими секторами экономики Казахстана (с точки зрения размера доли ВВП) были оптовая и розничная торговля, добыча природных ресурсов, недвижимость, транспорт и хранение, строительство и сельское хозяйство. Вместе эти шесть секторов составляли более 50% ВВП Казахстана (OECD, 2016a).

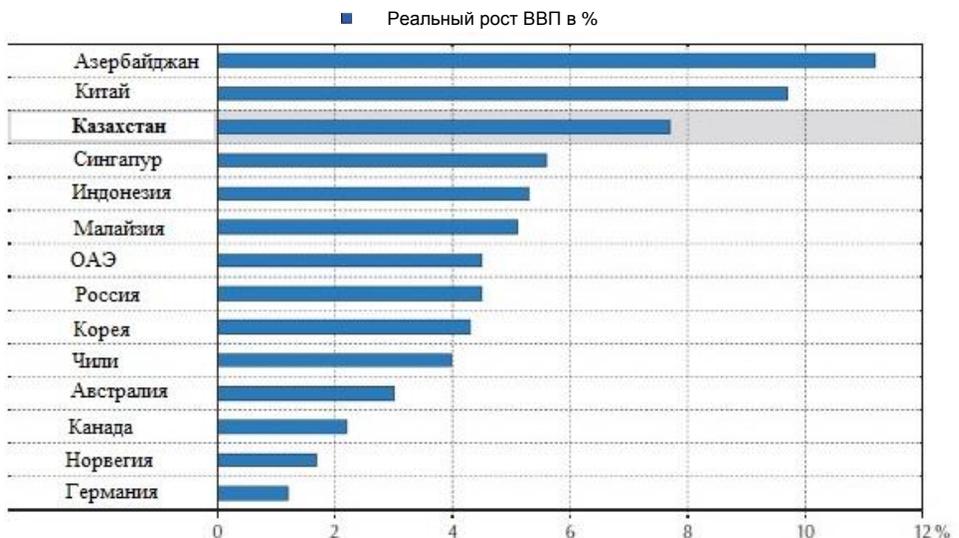
Выгоды роста не были распределены в равных долях и на данный момент существуют значительные различия благосостояния между регионами Казахстана. В 2014 году национальный ВВП на душу населения, составлявший 13 154 долларов США, был в три раза выше в западном, богатом нефтью регионе Атырау (39 072 долларов США) и более, чем в два раза ниже, чем в среднем по стране в городе Алматы (29 286 долларов США). Однако, ВВП Южного Казахстана

на душу населения (4 775 долларов США) составлял лишь одну треть от среднего показателя по стране (OECD, 2016a).

Зависимость от природных ресурсов

Важность добывающих отраслей экономики Казахстана трудно переоценить. В связи с увеличением как производства, так и цен доля нефтегазового сектора и связанной с ним деятельности составила 25% от ВВП в начале 2000-х и почти 35% в течение 2005-08 гг. В последние годы доля этого сектора в ВВП сократилась, но на него по-прежнему приходится примерно две трети экспорта и около одной трети доходов бюджета (OECD, 2016a).

Рисунок 1.1. Реальный ежегодный рост ВВП Казахстана и других стран (с 2000 по 2014 гг.)



Источник: World Bank (2014), *World Development Indicators (database)*, <http://data.worldbank.org>.

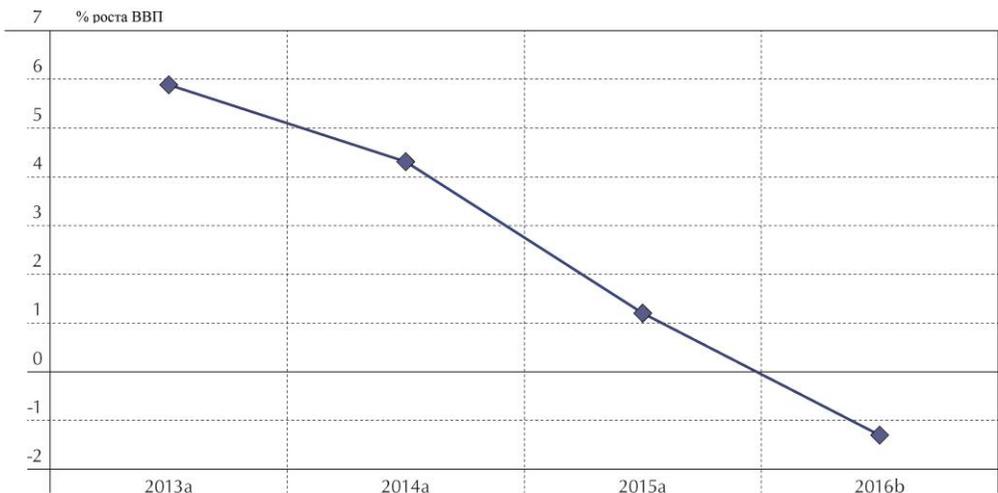
Правительство Казахстана использовало государственные доходы, связанные с ресурсами, чтобы создать суверенный фонд благосостояния «Самрук-Казына», чьи цели заключаются в повышении экономической конкурентоспособности и устойчивости, а также смягчении воздействия внешних потрясений на внутреннее развитие. Тем не менее, даже с этим фондом экономика Казахстана ощутила последствия внешних потрясений – и, в частности, недавнее резкое падение цен на нефть (от 110 долларов США за баррель в июне 2014 года до 50 долларов США в июне 2016 года) (OECD, 2016a). Рост ВВП замедлился с 5,9% в 2013 году до 4,3% в 2014 году и до 1,2% в 2015 г. Ожидается, что объемы экономики сократятся в

2016 году (рисунок 1.2). Это будет первое падение ежегодного показателя реального ВВП со времен российского финансового кризиса 1998 года (Intelligence Economist Unit, 2016). Замедление экономического роста в Китайской Народной Республике и Российской Федерации, двух основных партнерах торговли Казахстана, подчеркнуло структурные недостатки экономики Казахстана. Отражением этого экономического кризиса стало резкое падение стоимости валюты страны - тенге.

Зависимость Казахстана от природных ресурсов нанесла вред окружающей среде. Учитывая нехватку воды и значительное загрязнение, неустойчивая экология Казахстана уязвима к последствиям изменения климата. Более 75% земель страны используется в сельском хозяйстве, что делает надежный доступ к воде постоянной сферой внимания - особенно в Центральном Казахстане.

Признавая зависимость своей экономики от природных ресурсов и влияние этой зависимости на окружающую среду, Казахстан в последнее время вкладывал инвестиции в устойчивые, возобновляемые источники энергии и более эффективное управление своими водными, земельными, воздушными и другими природными ресурсами (OECD, 2016a).

Рисунок 1.2. Реальный рост ВВП Казахстана



Примечание: Доли с 2013 по 2015 годы являются фактическими показателями (a); доли на 2016 год являются прогнозами Отдела разведывательной экономической информации МВФ (Intelligence Economist Unit, IMF) (b).

Источник: International Monetary Fund (2016), International Financial Statistics; Intelligence Economist Unit, <http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42>.

Другие секторы

Казахстан уже давно признал, что его значительная зависимость от нефти и других добывающих отраслей означает, что ему необходимо диверсифицировать свою экономику. В последние годы рост обрабатывающей промышленности и наукоемких услуг способствовал реализации стратегии диверсификации. Тем не менее, производство в Казахстане не так развито, как и во многих других странах с развивающейся экономикой или во многих развитых странах, богатых ресурсами: производство составляет лишь 11% от ВВП и занимает лишь 5% рабочей силы. Наиболее быстрорастущие секторы производства – это изготовление транспортного оборудования, производство химической и фармацевтической продукции, каучука, продуктов переработки нефти и пищевая промышленность. Деятельность в сфере наукоемких услуг, включая информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), финансы и профессиональные услуги, также возросла в течение последних лет (OECD, 2016a).

В Казахстане на общественные и государственные организации по-прежнему приходится около одной трети ВВП. С момента обретения Независимости попытки приватизации привели к росту частного сектора, но он представлен большим количеством конгломератов, распростертых по нескольким направлениям деятельности. В результате был создан мощный бизнес-класс с достаточным политическим влиянием, способным противостоять рыночным реформам, которые ставят под угрозу их интересы (OECD, 2016a).

Слабый финансовый сектор Казахстана является существенным сдерживающим фактором в развитии частного бизнеса. Банковское кредитование – важный источник финансирования для компаний, но его рост в последнее время был умеренным. По сравнению с находящимися в аналогичном положении странами Казахстан занимает слабую позицию по ключевым финансовым показателям, таким, как размер фондового рынка и местных рынков капитала.

Предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ) составляют примерно 20% от ВВП, что представляет сравнительно низкую долю по международным стандартам. Тем не менее, они играют все возрастающую роль в создании рабочих мест, доля которых равна 30% от общей занятости по сравнению с 26% десять лет назад (OECD, 2016a). Ограничение доступа деловой среды к финансовым ресурсам поднимает проблемы для дальнейшего развития малого и среднего бизнеса Казахстана. Тем не менее, для повышения доступа

МСБ к финансовым ресурсам в недавнем времени был осуществлен целый ряд программ.

Казахстан принял ряд мер по улучшению делового климата и снижению бремени регулирования. По мерам легкости ведения бизнеса Казахстан занимает 77-е место из 189 стран, но страна потеряла 27 позиций, начиная с 2014 года (World Bank, 2016). Все еще остается актуальной необходимость поощрения предпринимательства и роста частного сектора.

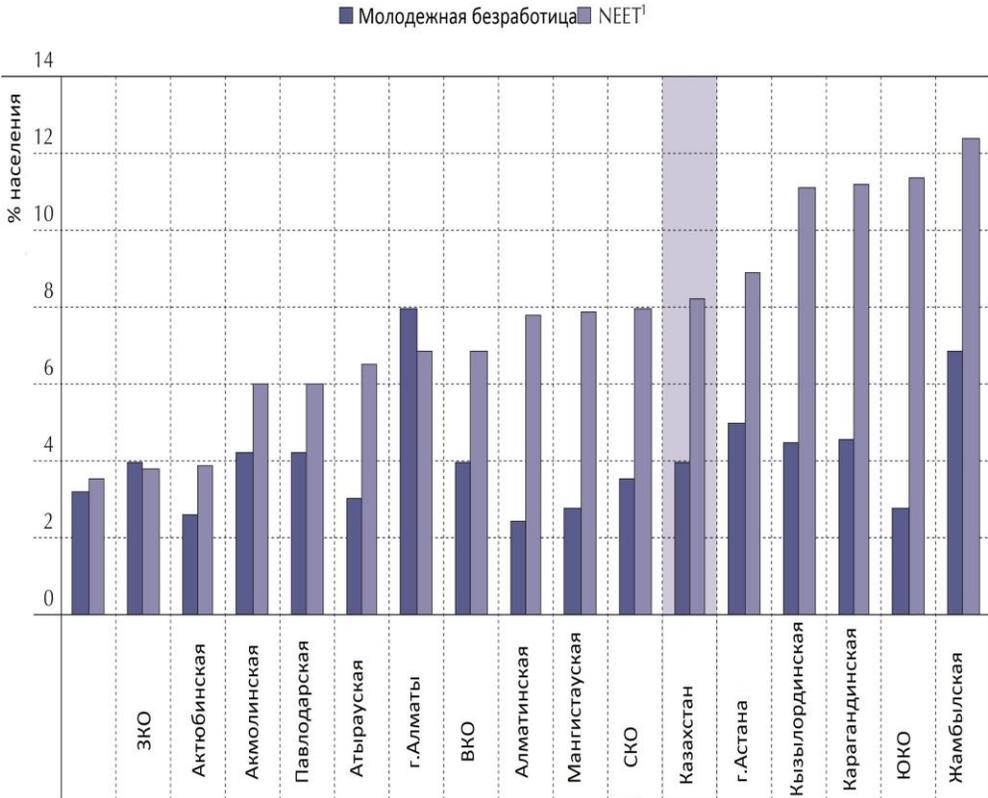
Рынок труда

Использование рабочей силы в Казахстане значительно возросло в течение этого столетия и находится на уровне темпов многих стран с развитой экономикой. С 2000 по 2013 год доля рабочей силы возросла с 77% до 80%, а уровень безработицы снизился с 10% до 4% (OECD, 2016a). Поскольку существует мало возможностей для дальнейшего повышения уровня участия рабочей силы, экономический рост, скорее всего, будет исходить от сдвига в сторону более производительных рабочих мест и более продуктивных секторов.

На сельскохозяйственный сектор Казахстана приходится почти четверть всей рабочей силы и только 5% от общего объема ВВП. Другая четверть всех работников занята в оптовой и розничной торговле, а еще четверть - в строительном секторе. Хотя добывающий сектор оказывает значительное влияние на ВВП, он использует только 3% всех работников. В производственной отрасли работает около 5%, в то время как на наукоемкие услуги, такие как информационные технологии, финансы, страхование и профессиональные, научные и технические услуги в совокупности приходится около 8% (OECD, 2016a).

Существуют значительные региональные различия в промышленном росте и занятости. Например, несмотря на то, что страна имеет относительно низкий общий уровень безработицы среди молодежи, процент молодых людей NEET (*Not in Employment, Education or Training* «без работы, образования и профессиональной подготовки») существенно различается по регионам (см. Рисунок 1.3). Особую озабоченность вызывают южные регионы, такие, как Кызылординская и Южно-Казахстанская области (OECD, 2016a).

Рисунок 1.3. Региональные различия в функционировании молодежного рынка труда (К4 2014)



1. NEET= Без работы, образования и профессиональной подготовки

Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (КС МНЭ РК, 2014), www.stat.gov.kz.

Качество работы также варьируется в пределах Казахстана. Недавний сдвиг в сфере занятости от сельского хозяйства к услугам, а также рост некоторых секторов, таких, как образование, привел к снижению самозанятости. В 2001 году наемные рабочие составляли 58% от общей численности занятых; к 2013 году этот показатель увеличился до 69% (OECD, 2016a). Тем не менее, чуть менее половины из оставшегося самозанятого населения сосредоточены в южных районах Южно-Казахстанской, Жамбылской и Алматинской областей (OECD, 2016a).

В 2013 году около одной четверти работников Казахстана было неформально занято. Это сравнимо с показателями других стран с

аналогичным уровнем развития и экономикой, имеющей аналогичную секторальную структуру (OECD, 2016a). Большая доля молодых в рамках неформальной рабочей силы Казахстана свидетельствует о том, что занятость в неформальном секторе может служить начальной точкой входа на рынок труда или же последней возможностью занятости.

Хотя производительность труда в Казахстане неуклонно растет на протяжении многих лет, она все еще остается низкой по сравнению с более развитыми странами. Некоторые секторы представляют особые проблемы. В сельском хозяйстве, например, уровень самостоятельной занятости чрезвычайно высок (около 50%). Для устойчивого роста Казахстан должен продолжать повышение производительности рабочих мест в сельском хозяйстве, осуществляя переход занятости от сельского хозяйства к другим, более продуктивным секторам. Производительность значительно возросла в некоторых секторах, таких, как производство транспортных средств и оборудования, а также химической и фармацевтической продукции (OECD, 2016a).

Разнообразие жителей и регионов Казахстана

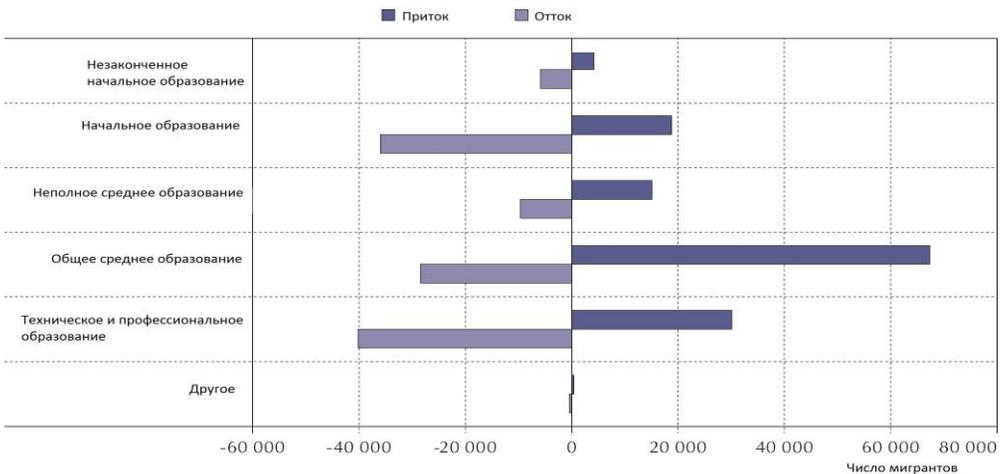
Казахстан является большой и разнообразной страной. Он разделен на 14 регионов (областей) и два муниципальных района, Алматы и столицу Астана. За счет проживания всего лишь около 10% от общей численности населения страны (1,5 млн) Алматы, крупнейший город и финансовый центр страны, служил столицей в течение нескольких лет после получения Независимости.

Казахстан является двуязычной страной с казахским языком в качестве государственного языка и русским языком в качестве официального. Примерно один из каждых шести человек немного владеет английским языком (CIA, 2016). Представители казахской нации составляют около 63% населения. Хотя в стране существуют и другие этнические группы. К ним относятся русские, уйгуры, украинцы, корейцы, узбеки, татары и немцы (CIA, 2016).

Миграционные потоки по-прежнему остаются значительными в Казахстане. Эмиграция была в основном направлена в Российскую Федерацию и другие страны СНГ, с такими наиболее популярными направлениями дальнего зарубежья, как Германия, Израиль, Соединенные Штаты и Канада. Иммиграция в первую очередь происходит из Российской Федерации и других стран СНГ. Миграционная картина Казахстана связана с проблемой навыков, так как примерно 25% иммигрантов имеют уровень образования ниже среднего (см. Рисунок 1.4). В то же время относительно большая часть тех, кто покидает страну, имеют профессиональное

образование; это свидетельствует о потенциальной утечке мозгов. Иммигранты в основном сосредоточены на юге, в связи с чем миграционные потоки в данном регионе создают большую проблему, чем в других регионах (OECD, 2016a).

Рисунок 1.4. Казахстанские миграционные потоки по уровню образования (2009-13 гг.)



Источник: Институт экономических исследований, Астана, цитируется в ОЭСР (2016a). *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.

Казахстан имеет значительные различия между селом и городом с более высокими доходами и расходами на потребление в городских районах. В 2013 году уровень бедности в городах составлял одну четвертую часть от уровня сельских районов (OECD/The World Bank, 2015). Наиболее урбанизированными регионами являются Карагандинская (где проживает 79% городского населения), Павлодарская (70%), Актюбинская (62%) и Восточно-Казахстанская (59%) области. Сельское население преобладает в Алматинской (77% населения проживает в сельской местности), Южно-Казахстанской (61%), Жамбылской (60%), Северо-Казахстанской (58%) и Кызылординской (57%) областях.

С 1999 по 2009 годы численность населения сократилась в Восточно-Казахстанской (-8,8%), Костанайской (-12,9%), Карагандинской (-4,8%), Западно-Казахстанской (-2,9%), Акмолинской (-10,8%), Павлодарской (-8,0%) областях и, наиболее резко в Северо-Казахстанской области (-17,8%). В противоположность этому другие регионы испытали значительное

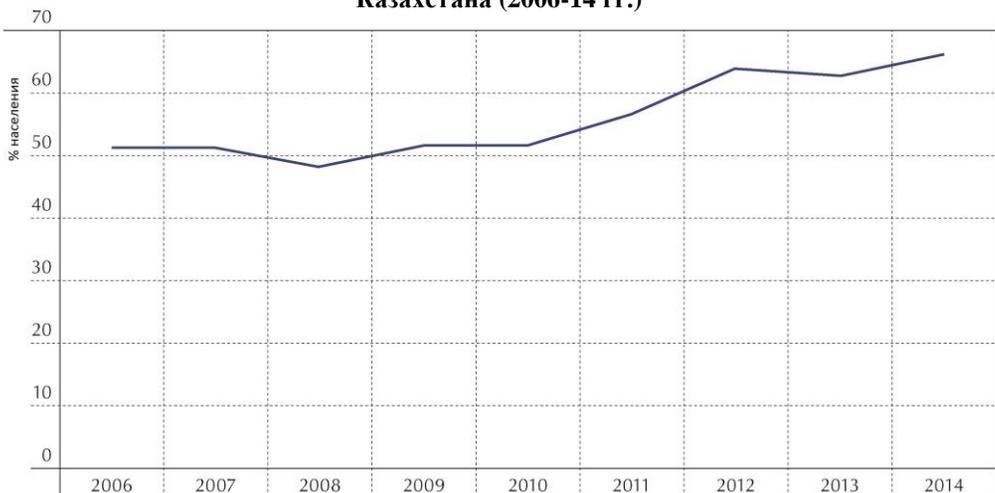
увеличение населения за этот период: Мангистауская (+ 54,2%), Южно-Казахстанская (+ 24,8%) области, а также города Астана (+ 86,7%) и Алматы (+ 20,7%) (OECD/The World Bank, 2015).

Казахстан реализует программы, направленные на поощрение трудовых потоков между регионами как способ укрепления более равномерного роста и повышения общей производительности. Например, проект «Серпін-2050» направлен на поддержку мобильности молодежи из южных регионов и некоторых западных областей, где отсутствуют рабочие места. Государство предоставляет данной молодежи стипендии для обучения в высших учебных заведениях в регионах, которые испытывают дефицит квалифицированных кадров (АО «Информационно-аналитический центр», 2015).

По ту сторону ВВП: благосостояние в Казахстане

В конечном счете экономическое развитие способствовало улучшению качества жизни казахстанцев. В период с 2000 по 2013 годы валовый национальный доход на душу населения (в пересчете на паритет покупательной способности) увеличился более, чем в два раза. Уровень занятости является высоким и, как показано на Рисунке 1.5, двое из трех казахстанцев удовлетворены своими условиями жизни (OECD, 2016a).

Рисунок 1.5. Удовлетворенность условиями жизни граждан Казахстана (2006-14 гг.)



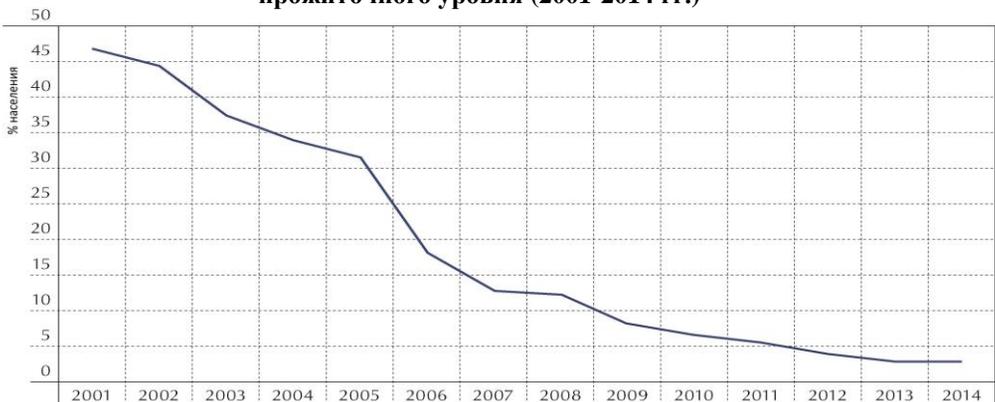
Источник: Gallup World Poll (database) in oecd (2016a), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.

В то время, как показатели благосостояния отражают значительный прогресс с 2000 года, многие из показателей Казахстана ниже ожидаемых по сравнению со странами с аналогичным уровнем экономического развития. Например, ожидаемая продолжительность жизни при рождении значительно возросла, но по-прежнему остается ниже, чем в среднем в странах с доходом выше среднего и развивающихся странах Европы и Центральной Азии¹. В целом Казахстан имеет хорошие показатели благосостояния, которые более тесно связаны с уровнем дохода (например, потребительские возможности, жилищное строительство, инфраструктура и оценка уровня жизни). По показателям, в которых корреляция с уровнем дохода прослеживается слабее (например, условия окружающей среды, расширение возможностей и уязвимость), Казахстан имеет более низкие показатели.

Хотя уровень бедности резко возрос в 1990-е годы, экономический рост 2000-х годов впоследствии вывел многих из бедности. Экстремальная или абсолютная бедность (определяется как состояние тех, кто живет ниже международной линии около 2 долларов США в день) практически ликвидирована в Казахстане.

Доля домашних хозяйств страны с доходом ниже национального прожиточного минимума также резко снизилась, упав с 46,7% в 2001 году до 5,5% в 2011 году и 2,8% в 2014 г. (Рисунок 1.6). Доход от заработка, который увеличился в два раза в период с 2003 по 2013 годы, был самым большим вкладом в сокращение бедности за последнее десятилетие (OECD, 2016a).

Рисунок 1.6. Доля населения с доходами ниже стандарта национального прожиточного уровня (2001-2014 гг.)



Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (МНЭ РК, 2014), www.stat.gov.kz.

Гендерное неравенство в Казахстане является сравнительно низким, хотя некоторые проблемы сохраняются на рынке труда. Уровень участия мужчин в рабочей силе составляет 78%, в то время как женщин - только 68%. Разрыв примерно соответствует среднему показателю ОЭСР. Мужчины опережают женщин с точки зрения доходов, но разница в оплате труда (на уровне менее 10%) является относительно низкой по сравнению с некоторыми странами ОЭСР. Доступ к начальному и среднему образованию является универсальным для обоих полов, но показатели охвата высшим образованием выше у женщин (53%), чем у мужчин (37%) (ОЭСР, 2016а). Казахстан недавно принял ряд законов, которые запрещают дискриминацию по признаку пола.

Проблема экономической диверсификации Казахстана и роль высшего образования

Развивающиеся страны с рыночной экономикой потеряли динамику, поскольку глобальные перспективы роста не удалось существенно улучшить. В последние годы этим странам было сложнее ликвидировать разрыв в доходах с более развитыми странами (ОЭСР, 2016а).

Как было отмечено выше, политики Казахстана признают, что сильный будущий экономический рост требует сокращения зависимости от сектора природных ресурсов и перехода к деятельности и секторам с большей добавленной стоимостью. Тем не менее политика экономической диверсификации оказалась сложным делом для реализации в странах Евразии (Gill et al., 2014). Последние исследования показывают, что эти страны могут наилучшим образом осуществить подход к диверсификации «попробовав создать условия для накопления сбалансированного портфеля национальных активов, ответственного использования природных ресурсов, создания инфраструктуры и человеческого капитала, а также механизмов, которые управляют ресурсной рентой, предоставляют общественные услуги и регулируют частные предприятия» (Gill et al., 2014).

Данный обзор посвящен системе высшего образования в Казахстане и её потенциалу для поддержания диверсификации экономики страны как за счет развития сочетания широких и передовых навыков, так и за счет создания и применения знаний.

Управление, инфраструктура, регулирование и верховенство закона являются важными областями, в которых Казахстан должен сохранить прогресс, если государство хочет удачно диверсифицировать экономику, охватить потенциал перспективных секторов, таких как ИКТ и другие формы передовых технологий и

воспользоваться устойчивым долговременным ростом. Также важны для роста навыки и знания казахстанцев и потенциал нации для научных исследований и инноваций (World Bank, 2015).

Для того, чтобы восстановить недавний экономический прогресс, Казахстану необходима хорошо функционирующая инновационная система, которая будет поддерживать рост производительности и помогать развивать широкую, устойчивую экономическую деятельность, обладающую значительными преимуществами экономической деятельности с высокой добавленной стоимостью. Такие мероприятия, как правило, и технологичны, и наукоемки, и требуют «умных» инвестиций в научные исследования, разработки (НИР) и инновации.

Для обеспечения дальнейшего роста благосостояния Казахстану также будет необходимо обеспечить возможность для выстраивания и укрепления у населения страны навыков и знаний, которые:

- удовлетворяют потребностям современной экономики;
- позволяют стране «ухватиться» за возможности и определить проблемы будущей экономики, чьи очертания все еще остаются неопределенными.

Человеческий капитал является жизненно-важным компонентом экономического роста. Он является ключевым источником инноваций и производительности, что позволяет передавать богатства последующим поколениям и объединяет другие факторы производства, которые ведут к процветанию. Темпы роста человеческого капитала зависят от количества и качества образования, предоставляемого каждому человеку и всем лицам в совокупности в течение всей жизни.

Они также зависят от других факторов, таких, как качество медицинской помощи и более широкая социальная среда (Gill et al., 2014). Социальная система, в которой широко распространена коррупция, к примеру, может снизить стимул физических лиц инвестировать в знания и навыки, - и, возможно, также ограничит их способность производить подобное инвестирование.

Разработчики политики по всему миру сталкиваются с проблемой обеспечения развития их гражданами и жителями навыков, необходимых им для достижения успеха. ОЭСР определяет навыки, как «набор знаний, атрибутов и возможностей, которые позволяют людям успешно и последовательно осуществлять деятельность или задачу, и которые могут быть развиты и расширены за счет обучения» (OECD, 2012c). В широком смысле есть три набора навыков и знаний, которые имеют решающее значение для экономического роста и социального благополучия. Высшее

образование, как и другие части системы получения навыков и знаний, играет важную роль в развитии каждого из них.

Хорошие технические, профессиональные и относящиеся к конкретным дисциплинам знания и навыки отражают твердое теоретическое и/или практическое понимание предмета. На уровне высшего образования этот предмет как правило, кодифицирован академическими дисциплинами. Эти виды навыков не разработаны исключительно для удовлетворения целей рынка труда. Работодатели часто используют данные сведения о профессиональной квалификации, которые будут меняться в разных контекстах, в качестве первого свидетельства для поступления на работу. На самом деле для многих рабочих мест данный уровень конкретного набора технических и профессиональных навыков является необходимым условием (например, в текущем секторе природных ресурсов Казахстана). На уровне общего рынка труда достаточный запас и сочетание этих навыков является важной предпосылкой для экономического роста.

Общие когнитивные навыки включают в себя, например, грамотность, умение считать, разрешать проблемы, критическое мышление и навыки работы с цифровыми технологиями. Они поддерживают способность людей приобретать знания, мысли и опыт и интерпретировать, отражать и экстраполировать на основе знаний, которые они приобрели (OECD, 2015a).

Общие когнитивные навыки необходимы для выполнения широкого спектра задач. Они также поддерживают адаптивность в условиях меняющейся экономики отчасти потому, что они дают возможность для дальнейшего обучения. Эти навыки также поддерживают производительность на рабочем месте, позволяя человеку эффективно справляться с внеплановыми задачами.

Социальные и эмоциональные навыки включают в себя такие, как инициативность, работа в команде и лидерство. Они проявляются в сложившихся особенностях мыслей, чувств и поведения и играют важную роль в достижении целей в процессе работы с другими людьми и управлении эмоциями. Как и другие виды навыков, они могут быть развиты с помощью формального и неформального опыта обучения (OECD, 2015b).

Хороший уровень и сочетание различных навыков наряду с разумной инновационной системой имеют решающее значение в поддержании роста страны и реализации потенциала новых технологий производства.

Социальные проблемы Казахстана и необходимость диверсификации экономики таким образом, чтобы обеспечить

устойчивый рост в долгосрочной перспективе, имеют существенные последствия для инновационной системы страны и ее потребностей в навыках. В оставшейся части этой главы будут рассмотрены текущие результаты обучения в более широком контексте образования Казахстана.

Казахстанская система образования и подготовка кадров

Уровень образования населения Казахстана сравнительно высок и приближается к среднему уровню стран-членов ОЭСР. Среди взрослого населения в возрасте 25 лет и выше около 40% имеют среднее образование как наивысший уровень полученного образования, 30% имеют диплом об окончании колледжа и 25% - высшее образование.

Основные институты и основополагающие принципы

Правительство Казахстана играет очень важную роль в развитии системы образования и профессиональной подготовки страны:

- Исполнительная власть в лице правительства определяет основные образовательные стратегии и разрабатывает ключевые инициативы, такие, как сеть Назарбаев Интеллектуальных школ, которые обучают одаренных студентов. Правительство также следит за прогрессом в достижении целей, которые заложены в стратегии образования.
- Министерство образования и науки Республики Казахстан (МОН РК) управляет, осуществляет и контролирует работу в сфере образования, науки, защиты прав детей и молодежной политики. МОН РК уполномочен определять и реализовывать политику в области образования; разрабатывать проекты нормативных правовых актов в отношении финансирования образования; разрабатывать образовательные стандарты и учебные программы; организовывать и осуществлять процедуры оценивания; излагать требования в отношении педагогического образования; поддерживать учебный процесс на казахском языке; подписывать международные соглашения об образовании.
- МОН РК имеет несколько подчиненных организаций, которые работают в конкретных областях (например, обеспечение гарантий качества, статистика или управление международными проектами). Например, Информационно-аналитический центр обеспечивает аналитическую поддержку МОН РК и отвечает за разнообразные проекты, такие, как международные проекты Министерства (включая обзоры

системы образования, подобные этому). Национальный центр повышения квалификации (Өрлеу) представляет второй пример. Он отвечает за разработку и предоставление возможности профессионального развития учителям и руководителям школ.

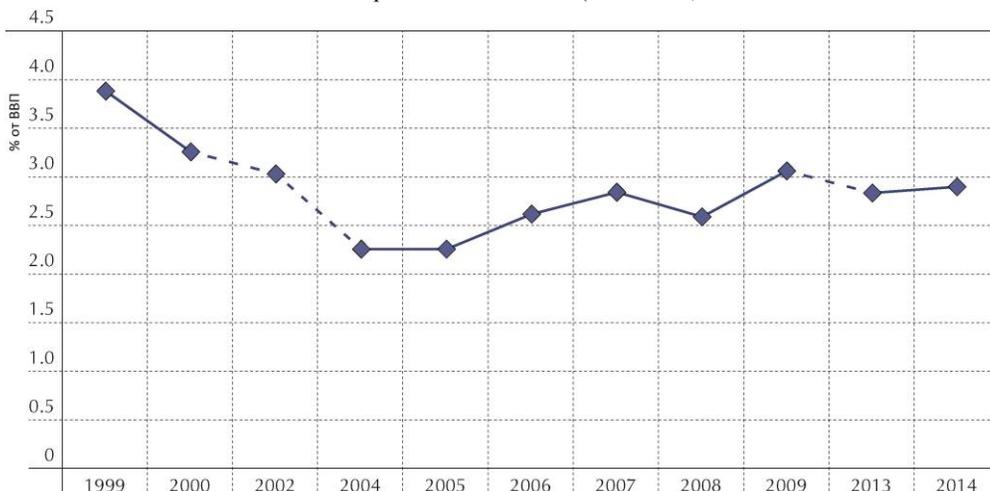
- МОН РК отчитывается перед Администрацией Президента РК, проходит оценку эффективности деятельности Министерством национальной экономики РК (МНЭ РК) и контроль исполнения бюджета Министерством финансов.

Основные принципы системы образования Казахстана определяются Конституцией Республики Казахстан (1995) и Законом «Об образовании» (2007). Среди основных положений в Законе «Об образовании» определяются цели и принципы образования, очерчивается административная структура системы образования и предусматриваются различные административные и финансовые аспекты деятельности учебных заведений.

Финансирование

Рисунок 1.7. Государственные расходы на образование в % от номинального ВВП

1.7.а. Тренды в Казахстане (1999-2014)

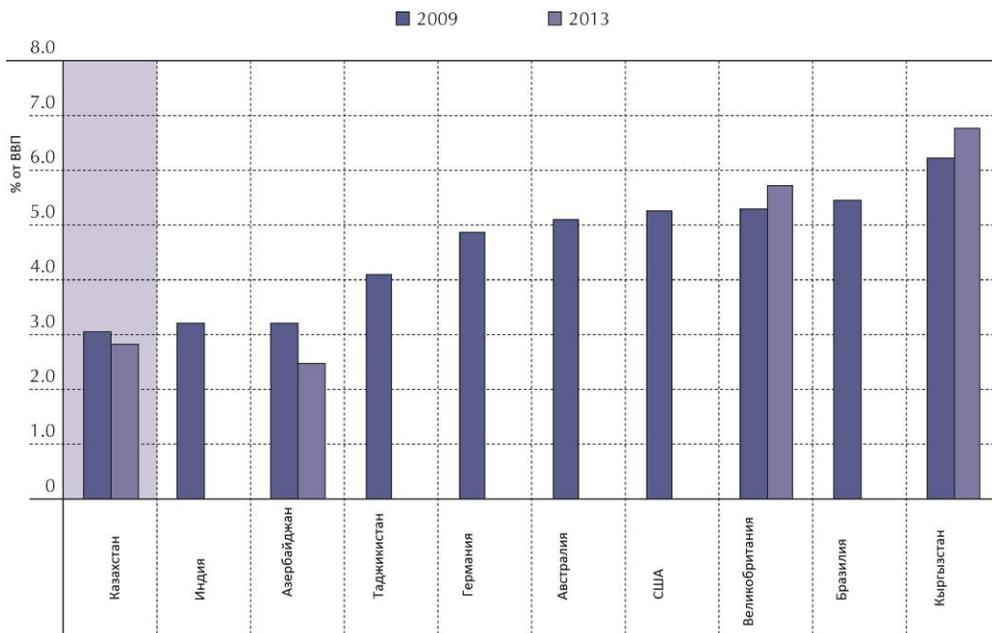


Примечание: Данные за 2001, 2003, 2010, 2011 и 2012 годы недоступны для Казахстана.

Источник: UNESCO Institute for Statistics (UIS) database, <http://data.uis.unesco.org> (accessed on 18 may 2016).

Рисунок 1.7. Государственные расходы на образование в % от номинального ВВП
(продолжение)

1.7.б. Казахстан и другие страны



Примечание: Во многих странах данные за 2013 год были недоступны (Австралия, Бразилия, Германия, Индия, Таджикистан, США).

Источник: UNESCO Institute for Statistics (uis) database, <http://data.uis.unesco.org> (accessed on 18 may 2016).

В целом экономика Казахстана выросла за последние годы, номинальные государственные расходы на образование также увеличились (АО «Информационно-аналитический центр» (2015). Тем не менее, рост расходов в процентном отношении к ВВП был скромным за последние десять лет и упал с 3,1% ВВП в 2009 году до 2,9% в 2014 г. (UNESCO, 2016) (Рисунок 1.7а). Это ставит Казахстан ниже 4-6%-ных международных ориентиров государственных расходов на образование (Рис 1.7б).

Как сообщают, уровень государственных инвестиций Казахстана в высшее образование также является низким по международным стандартам и составляет около 0,3% от ВВП. На высшие учебные заведения приходится 8,6% от общего государственного бюджета на образование (Высшая школа образования Назарбаев Университета, 2014).

В 2014 году около 70% от общих расходов Казахстана по высшему образованию приходились на частные, а не государственные источники (МНЭ РК, 2014) и в первую очередь от оплаты за обучение (см. Главы 3 и 6). Для сравнения во всех странах-членах ОЭСР в 2012 году 69% расходов на высшее образование приходились на государственные источники и 31% - частные источники (ОЕСД, 2015б).

Таким образом, низкий уровень государственных расходов на образование в Казахстане частично компенсируется сильной зависимостью от частных расходов. Подобный баланс частного/государственного имеет последствия, влияющие на равенство доступа к образованию, которое будет рассмотрено более подробно в Главе 3.

Приоритеты политики

Казахстан сформулировал свою цель в виде повышения качества системы образования на основе международных стандартов и практики, выступающих в качестве ключевых ориентиров. Основываясь на Государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2011-2020 годы (ГПРО), обновленная Государственная программа развития образования и науки на 2016-2019 гг. (ГПРОН) излагает текущую стратегию сектора образования. ГПРОН определяет приоритеты, цели и показатели, которые должны быть достигнуты к 2020 году от дошкольного до высшего образования.

На уровне начального и среднего образования основные цели политики включают в себя разработку новых механизмов финансирования образования, такие, как подушевое финансирование, предоставление сотрудникам образования большей подготовки, поддержки и мер стимулирования, совершенствование методов оценки знаний учащихся, переход к модели 12-летнего образования, обновление учебных программ и развитие инклюзивного образования с поддержкой для неуспевающих студентов.

На уровне высшего образования основные задачи ГПРО включают в себя обеспечение студентов навыками, имеющими большее отношение к рынку труда; более полную интеграцию Казахстана в Европейское пространство высшего образования; укрепление взаимодействия между образованием, наукой и промышленностью; стимулирование коммерциализации исследований; укрепление национального самосознания; и поощрение активной гражданской и социальной ответственности.

Начальное и среднее образование

В Казахстане начальное образование является обязательным и охватывает первые четыре года обучения. Дети, как правило, поступают в школу в возрасте семи лет, но шестилетние могут быть допущены после прохождения вступительного экзамена. Структура среднего образования включает два уровня: основное общее образование, которое охватывает 5-9 классы и общее среднее образование, которое охватывает 10-11 классы. Небольшое количество школ также имеют 12 классов (например, Назарбаев Интеллектуальные школы) (приложение 1.A1).

Чистый показатель охвата начальным и основным средним образованием (в возрасте 5-14 лет) составляет 99%, а для общего среднего образования (в возрасте 15-19 лет) - 86%. Охват мальчиков и девочек практически идентичен. Наиболее одаренные студенты могут обучаться в Назарбаев Интеллектуальных школах: 0,4% от общего контингента учащихся обучаются в данных специальных школах, которые получают гораздо больше средств, чем обычные школы (OECD and the World Bank, 2015).

По окончании старших классов средней школы учащиеся могут поступить в профессионально-технические училища (колледжи) или высшие учебные заведения.

Техническое и профессиональное образование

Студенты могут поступить в учебные заведения профессионального образования и профессиональной подготовки (ПП), перейдя на верхний уровень среднего образования (в настоящее время после 9-го класса) или после того, как окончат верхний уровень среднего образования (в настоящее время после 11-го класса) (OECD, 2013a).

С 2012 года оба вида учебных заведений упоминаются как колледжи. В 2013 году в Казахстане насчитывалось в общей сложности 888 учебных заведений профессиональной подготовки, а уровень охвата в 2015 году составил 16,1%. В течение последних лет наблюдалось снижение количества студентов, поступающих в учебные заведения ПП, хотя правительство недавно объявило о мерах по стимулированию охвата посредством бесплатного обучения. Существуют также опасения касательно плохой координации и взаимодействия между учебными заведениями ПП и работодателями, а также плохой оценки качества и сертификации процессов (Álvarez-Galván, 2014).

Высшее образование

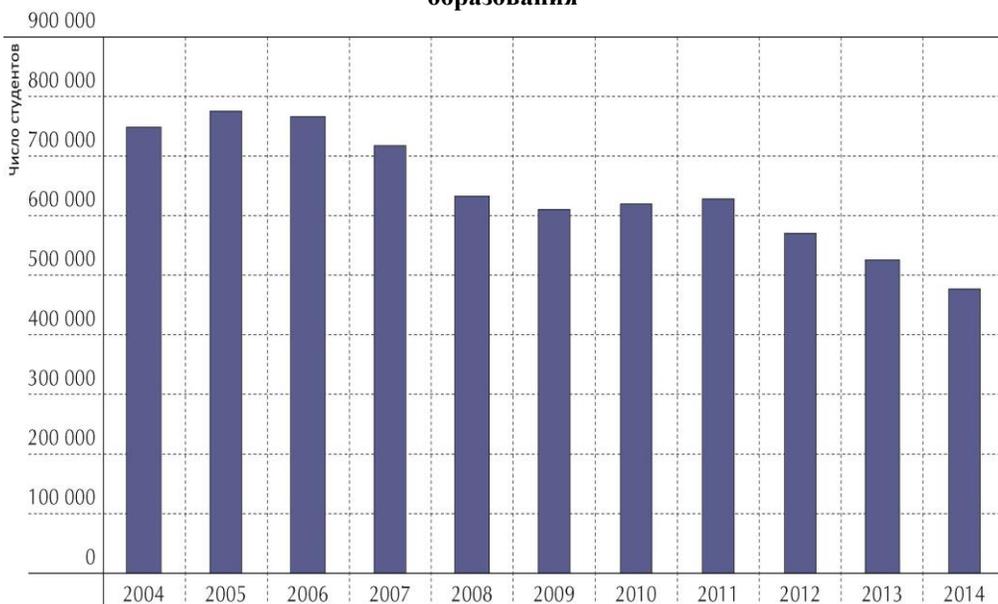
В 2015 году в Казахстане насчитывалось в общей сложности 125 высших учебных заведений. Это существенное снижение по сравнению с более, чем 180 учебными заведениями, которые действовали в 2000 году. Как и во многих постсоветских странах, в Казахстане наблюдался быстрый рост числа частных вузов в 1990-е годы в ответ на высокий спрос студентов. За последние несколько лет Казахстан стремился сократить это число (процесс, известный как «оптимизация», что приводило к слиянию, а иногда и закрытию учебных заведений).

В 2015 году сеть высших учебных заведений Казахстана включала 64 частных вуза (в том числе 10 акционерных обществ или АО) и 61 государственный вуз. Из этих высших учебных заведений 85 позиционируются как университеты, 21 как академии, 18 как институты, и одно как консерватория. Эти различия определены в рамках институциональных процедур лицензирования и основаны на различных факторах, включая количество программ, научно-исследовательский профиль учебного заведения, его сертификацию и аккредитацию. Существует один независимый университет в Казахстане. Президент Назарбаев основал Назарбаев Университет в 2010 году, определяя его роль как университета мирового класса с сильной исследовательской программой (АО «Информационно-аналитический центр», 2015).

Доля поступающих в высшие учебные заведения в Казахстане в настоящее время составляет около 48%. Тем не менее, за последние десять лет абсолютное число студентов, поступающих в вузы (в том числе после окончания технического и профессионального образования) снизилось на 36% (Рисунок 1.8).

В 2014 году в высших учебных заведениях обучалось 477 387 студентов - снижение почти на 50 000 с уровня 2013 года. Сокращающееся с течением времени число студентов связано с низкими показателями рождаемости, которые характеризуют переходный период после обретения Независимости Казахстаном и с сокращением количества заявок на поступление на заочное обучение.

Рисунок 1.8. Численность обучающихся в системе высшего образования



Источник: Министерство образования и науки Республики Казахстан (МОН РК), статистика (2004-2014 гг.).

Роль исследований в системе высшего образования Казахстана претерпела значительные изменения в последние годы. Непосредственно в постсоветский период большая часть научно-исследовательской деятельности в стране по-прежнему была сосредоточена в институтах, которые действовали при Академии наук. Со временем, однако, многие научно-исследовательские институты были объединены с университетами в то время, как другие были вновь созданы при университетах. Эти изменения, которые всё еще находятся в стадии реализации, предназначены для более эффективной интеграции науки и образования.

Хотя большинство университетов до сих пор поддерживают определенный уровень научно-исследовательской деятельности, Закон «О науке» 2011 года и Государственная программа развития образования на 2011-2020 годы представили два новых определения для отдельных высших учебных заведений – «исследовательский университет» и «национальный исследовательский университет». Эти учебные заведения имеют доступ к расширенному финансированию научных исследований, и, как ожидается, будут интегрировать преподавание, обучение и проведение научных исследований на всех уровнях обучения.

Результаты развития навыков в Казахстане

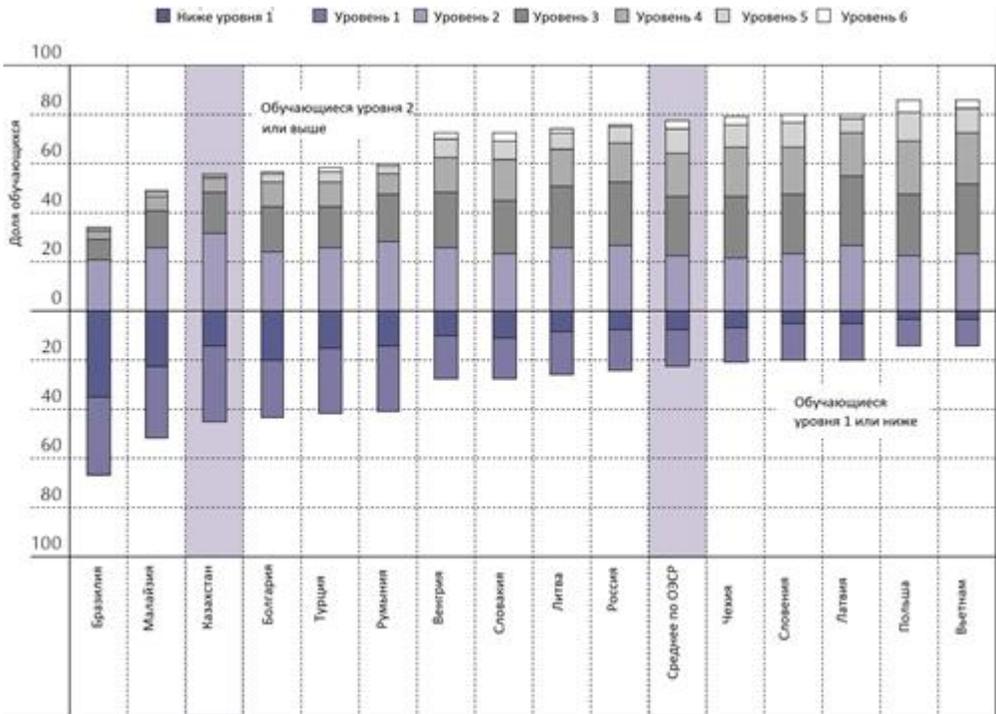
Существует несколько мер определения результатов развития текущих навыков системой образования и обучения Казахстана, а также того, насколько хорошо эти системы функционируют, чтобы удовлетворить потребности рынка труда. Этот разрыв данных в целом согласуется с другими проблемами с данными, которые группа ОЭСР по обзору наблюдала в Казахстане, что имеет серьезные негативные последствия для разработки политики. Большая часть данных о результатах развития навыков не внушает оптимизма.

В то время, как начальное образование является квазиуниверсальным, международные сопоставительные исследования, такие как Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) свидетельствуют о том, что качество среднего образования в Казахстане является низким. По итогам международного экзамена PISA-2012 показатели 15-летних учащихся в Казахстане выросли по сравнению с уровнем 2009 года и показали сокращение разрыва между достижениями учащихся (OECD, 2013б). Были также зарегистрированы улучшения достижений по математике и естественным наукам (OECD, 2014). Несмотря на это очевидное улучшение, страны с уровнем дохода на душу населения, аналогичным Казахстану (например, Турция и Российская Федерация) по-прежнему имеют значительно лучшие показатели в математике, науке и чтении. Кроме того, казахстанские показатели по чтению в PISA продолжают отставать (в эквиваленте около одного года обучения) от среднего уровня по Европе и Центральной Азии, а также почти на два года обучения в школе от среднего показателя по странам-членам ОЭСР. Процент отстающих (45%) значительно выше среднего показателя по странам-членам ОЭСР (23%) (см. Рисунок 1.9). Студенты с такими показателями могут извлечь соответствующую информацию из одного источника и использовать основные алгоритмы, формулы, процедуры или условия для решения задач с целыми числами. В то время, как имеющие лучшие показатели ученики, которые составляют 0,9% населения, обладают лучшими навыками решения задач, которые лучше развиваются при работе с математическими моделями. Такие ученики применяют свое мышление и навыки рассуждения. Процент учеников с лучшими показателями в Казахстане намного меньше, чем в среднем по странам-членам ОЭСР (13%). Место расположения школы, язык обучения, социально-экономический статус обучающихся и школ влияет на разницу в успеваемости учащихся. Казахстан занимает одну из самых низких позиций среди стран, участвующих в PISA по качеству школьных образовательных ресурсов (OECD, 2013б). Другие национальные и международные оценки также показывают, что студенты из городских районов в

стране имеют лучшие результаты образования, чем студенты из сельской местности.

Казахстан проводит национальное тестирование выпускников средней школы и студентов высших учебных заведений. Тем не менее, эти тесты имеют сомнительную достоверность и не в состоянии измерить многие из наиболее важных навыков, в которых нуждаются работники и граждане в современном обществе, такие, как навыки решения проблем, творчества и независимого мышления. Существует незначительный систематический контроль за выпускниками вузов, но работодатели Казахстана сообщают о пробелах в квалификации сотрудников (World Bank, 2013a and b). После «шока», связанного с низкими результатами страны в программе PISA-2012, правительство сосредоточило внимание на обучающихся с высоким уровнем способностей. Политика Казахстана концентрируется на признании и поощрении академически-талантливых студентов. При этом мало внимания уделяется обеспечению равенства. В Главе 2 настоящего доклада эти вопросы рассматриваются более подробно.

Рисунок 1.9. Уровень математических достижений в PISA-2012



Источник: OECD (2014), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, Pisa, oecd Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.

В более общем плане, несмотря на значительные реформы, проведенные в Казахстане в последние годы для улучшения качества системы начального и среднего образования, по-прежнему существуют значительные возможности для повышения общей эффективности системы образования и результатов обучения (OECD and the World Bank, 2015). Потенциальные области для вмешательства включают пересмотр организации школьной сети, увеличение продолжительности школьного дня, поддержка нуждающихся студентов и школ, а также улучшение качества учителей и руководства школ (см. также Главу 3 данного обзора). Тем не менее, эти инициативы будут иметь успех, только если будут использованы система оценивания и информационные системы для содействия улучшению и ведению подотчетности (OECD and the World Bank, 2015).

Примечание

1. Развивающиеся страны Европы и Центральной Азии: Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Кыргызская Республика, Азербайджан, Хорватия, Грузия, Казахстан, бывшая югославская Республика Македония, Молдова, Черногория, Польша, Румыния, Россия, Сербия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Украина и Узбекистан.
2. В общей сложности 126, включая Назарбаев Университет.
3. АО - официально зарегистрированные юридические лица, выпускающие акции с целью привлечения средств для своих операций. Акционеры АО могут быть разных видов. В случае акционерных обществ, которые связаны с МОН РК, их основным акционером является, как правило, министерство или само правительство. АО являются коммерческими организациями, но внутри них могут быть учреждены некоммерческие единицы.
4. Валовые показатели набора учащихся в системе высшего образования определяются как отношение числа студентов (независимо от возраста) к общей численности населения в типичном диапазоне школьного возраста (например, 18-22 лет во многих странах).

Использованные источники

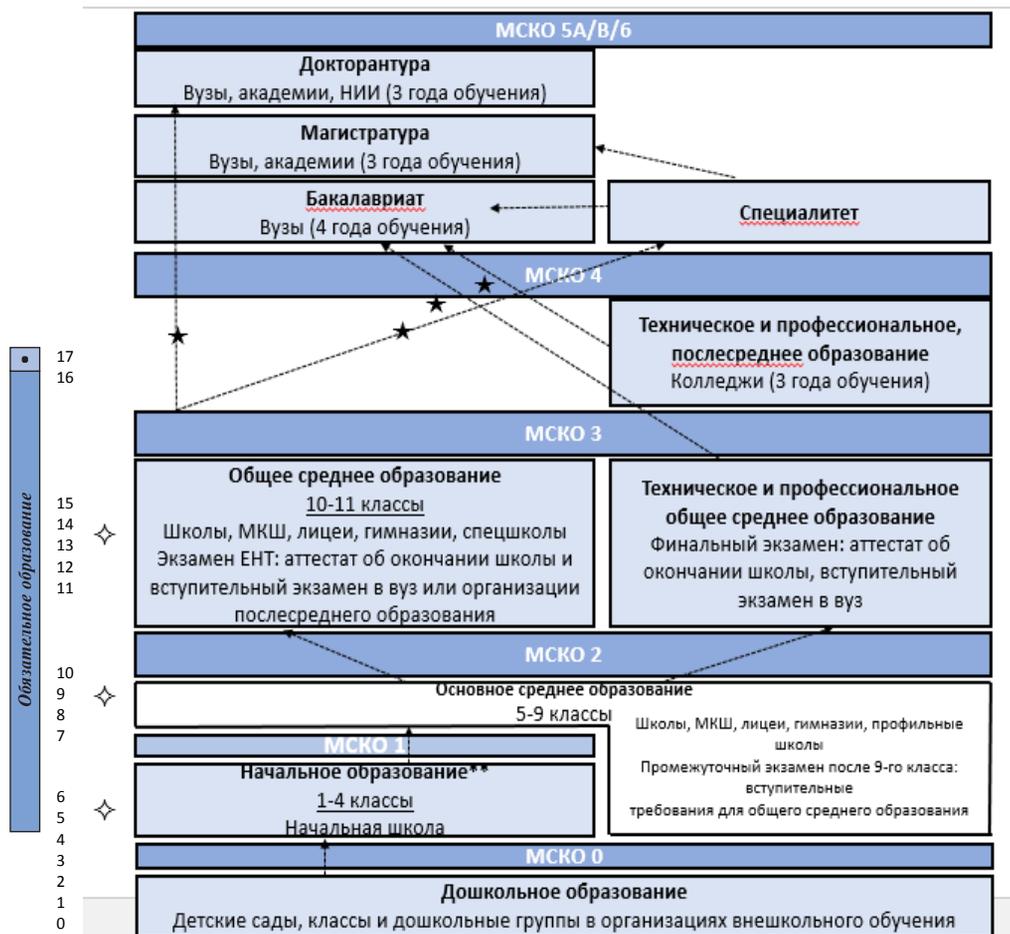
- Álvarez-Galván, J.-L. (2014), *A Skills beyond School Review of Kazakhstan*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221826-en>.
- Central Intelligence Agency (2016), *The World Factbook: Kazakhstan*, www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/kz.html.
- Gill, I.S., I. Izvorski, W. van Eeghen and D. De Rosa (2014), *Diversified Development: Making the Most of Natural Resources in Eurasia*, World Bank, Washington DC, documents.worldbank.org/curated/en/124481468251373591/Diversified-development-making-the-most-of-natural-resources-in-Eurasia, License: Creative Commons Attribution, CC BY 3.0.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый отчет по высшему образованию», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр» Министерства образования и науки Республики Казахстан, г. Астана.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2011), «Устав акционерного общества «Информационно-аналитический центр», ИАЦ, Астана.
- International Monetary Fund (2016), *International Financial Statistics; Intelligence Economist Unit*, <http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42>.
- Закон «Об образовании» от 27 июля 2007, №319 -III с по состоянию на 09 апреля 2016 года.
- МОН РК (2010), Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-20 гг.: Указ Президента РК №1118 от 7 декабря 2010 года.

- МОН РК (2016 г.), Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-19 гг., Указ Президента РК № 205 от 1 марта 2016 г.
- МНЭ РК (2014), Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике, <http://kuzylorda.stat.gov.kz/eng/> (доступно на момент 25 февраля и 04 марта 2016 г.).
- Назарбаев Н.А. (2012), Выступление Президента Республики Казахстан, Лидера нации Н.А. Назарбаева: Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства, http://www.inform.kz/en/address-by-the-president-of-the-republic-of-kazakhstan-leader-of-the-nation-n-nazarbayev-strategy-kazakhstan-2050-new-political-course-of-the-established-state_a2346141.
- Высшая школа образования Назарбаев Университета (2014), *Развитие стратегических направлений реформирования системы образования в Казахстане на 2015-2020 годы*, Диагностический отчет, Indigo Print, Астана.
- OECD (2016a), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.
- OECD (2015a), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en>.
- OECD (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2014), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, (Volume I, Revised edition, February 2014) PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OECD (2013a), *Developing Skills in Central Asia Through Better Vocational Education and Training Systems*, Private Sector Development Policy Handbook, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/globalrelations/VocationalEducation.pdf.
- OECD (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>. OECD /The World Bank (2015),

- OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245891-en>.
- OECD /The World Bank (2015), *OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245891-en>.
- OECD /The World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.
- The Economist (2016), “Economic Intelligence Unit Report on Kazakhstan”, *The Economist*, <http://country.eiu.com/kazakhstan> (accessed 24 February, 2016).
- UNESCO Institute for Statistics (UIS) database, <http://data.uis.unesco.org>, (accessed 18 May 2016).
- World Bank Group (2016), “Ease of doing business in Kazakhstan (ranking data for 2014 and 2015)”, *Doing Business*, www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/kazakhstan (accessed 15 February 2016).
- World Bank (2015), “Kazakhstan - Low Oil Prices, an Opportunity to Reform”, *Economic Update* Spring 2015, World Bank, www.worldbank.org/en/country/kazakhstan/publication/kazakhstan-economic-updatespring-015 (accessed on 5 February 2016).
- World Bank (2014), *World Development Indicators* (database), <http://data.worldbank.org>.
- World Bank (2013a), *Kazakhstan Country Economic Memorandum: Beyond Oil: Kazakhstan's path to greater prosperity through diversifying*, Report No. 78206 Volume 1: overview, June 2013 Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.
- World Bank (2013b), *World Bank* (2013b), www.worldbank.org/en/results/2014/10/15/inkazakhstanbetter-training-for-a-better-economy (accessed 12 April 2016).

Приложение I.A1

Система образования Республики Казахстан



* Текущий переход к 12-летней модели

** Министерство образования РК не дифференцирует начальное и среднее образование. Всего несколько исключительно начальных школ предоставляют обучение с 1 по 4 классы. Начальное образование охватывает детей с 6 или 7 лет.

★ Специальные условия зачисления

⚡ Диагностический тест или вступительный экзамен

Источник: Группа ОЭСР по обзору.

Глава 2

Качество и значимость высшего образования в Казахстане

В этой главе основное внимание уделяется качеству и значимости высшего образования в Казахстане. В ней рассматривается качество квалификации студентов и преподавателей, педагогика, разработка учебных программ и процессы, сопровождающие их разработку. Также рассматривается эффект получения высшего образования в свете потребностей экономики 21-го века. Приоритетные направления, определенные для Казахстана, включают в себя устранение барьеров и пробелов в реализации параметров Болонского процесса и разрешение проблем неэффективности текущей системы обеспечения качества. Возможности развития профессорско-преподавательского состава скудны, а методические подходы требуют улучшения, в то время, как учебные программы и процессы, которые поддерживают структуру учебных планов, еще недостаточно хорошо структурированы для создания академических программ стабильно высокого качества. В главе подчеркивается, что имеющиеся данные по успеваемости учащихся и результатам студентов на рынке труда не являются достаточно подробными для проведения обширного анализа качества результатов высшего образования.

Казахстанские устремления, проблемы и достижения

Цели Казахстана касательно системы образования четко отражены в ряде политических заявлений, которые связывают образование с более широкой целью становления одной из лидирующих наций мира. Три из этих утверждений имеют непосредственное влияние на предоставление Казахстаном качественного высшего образования:

- *Стратегия - 2050*, которая выдвигает на первый план критически-важную роль высшего образования в процессе подготовки квалифицированной рабочей силы.
- *Государственная программа развития образования (ГПРО) на 2011-2020 годы (2010)* и *Государственная программа развития образования и науки на 2016-2019 гг. (2016) МОН РК*, которые делают акцент (среди многих других утверждений) на необходимость подготовки студентов и магистрантов для удовлетворения потребностей индустриально-инновационного развития, важность независимой оценки квалификации выпускников и значение интеграции в европейское пространство высшего образования.
- *План нации: 100 конкретных шагов*. Основными моментами этого документа являются создание группы десяти ведущих высших учебных заведений, которые получают дополнительные ресурсы и автономию с целью возможной передачи их опыта в другие высшие учебные заведения, постепенного устранения централизованного управления образованием и внедрения английского языка в качестве широко используемого языка обучения.

Цели, изложенные в этих документах, являются амбициозными, но зачастую, в первую очередь, способствуют совершенствованию качества. Они включают в себя стремление к включению в «топ-30 стран» в Глобальном индексе конкурентоспособности (ГИК) и появлению двух своих высших учебных заведений в верхнем ряду международных университетских рейтингов. В то время, как такие цели узко определяют качество, они все еще могут быть полезными в оказании помощи странам по выявлению слабых мест и повышении своего внимания к вложениям и процессам, требующим улучшения.

В 2016 году Казахстан занял 42-е место из 140 стран в ГИК. Государство занимало 60-е место в пятом столбике индекса (связанном с высшим образованием и профессиональной подготовкой) и 67-е по индикатору качества системы образования. В других рейтингах, «недостаточно образованная рабочая сила» была

определена в качестве пятого наиболее проблемного фактора для ведения бизнеса в стране (World Economic Forum, 2016). Эти рейтинги свидетельствуют о недочетах в согласованности между научными программами, конечными результатами выпускников и потребностями рынка труда.

QS World University Rankings (рейтинг лучших университетов мира QS) использует шесть показателей эффективности (академическая репутация, репутация вуза среди работодателей, соотношение преподавателей/студентов, международный преподавательский состав, иностранные студенты и показатели цитирования каждого преподавателя) для ранжирования университетов по всему миру. В QS World University Rankings 2016 года девять казахстанских университетов появились в списке лучших 800 университетов.

В 2016 году казахстанским университетом с наилучшими показателями был Казахский национальный университет имени аль-Фараби, который занял 275-е место. Эти рейтинги также могут указывать на конкретные области, требующие улучшения - в частности, в отношении потенциала для того, чтобы в дальнейшем:

- разработать и предоставить учебные программы, которые будут удовлетворять работодателей и таким образом укрепят институциональную репутацию;
- значительно улучшить результаты исследований профессорско-преподавательского состава в международных индексируемых журналах;
- увеличить присутствие международных преподавателей и студентов в университетских кампусах.

Тем не менее, глава 6 данного обзора предостерегает от излишнего доверия к сравнительному измерению международных рейтингов: улучшение качества должно измеряться, в первую очередь, в абсолютном выражении. Кроме того, повышение производительности этих и других подобных показателей требует преодоления значительных проблем, некоторые из которых находятся вне контроля высших учебных заведений.

Улучшение означает, например, усиление различных вложений и процессов, повышение эффективности учебных заведений, которые готовят студентов для поступления в высшие учебные заведения и реформирование сильно централизованного государственного подхода к управлению, который слишком сильно зависит от механизмов контроля качества. Улучшение также означает укрепление потенциала ученых и академических лидеров с целью способствовать обучению и управлению учреждением,

переосмыслению учебных программ, чтобы подчеркнуть развитие познавательных, социальных и эмоциональных навыков, которые будут ценными как для студентов, так и для работодателей; а также обучение и оценивание с целью поощрения активного участия студента в учебном процессе, отходя от простого запоминания фактов к развитию и применению познавательных и социальных навыков для разрешения существующих и возникающих проблем.

Ввиду проведения обзора ОЭСР и Всемирного банка высшего образования в Казахстане в 2007 году, а также в условиях постоянных проблем Казахстан предпринял некоторые примечательные шаги на пути достижения стратегических целей, касающихся качества образования. Например:

- В 2010 году страна стала членом Болонского процесса, что указывает на её готовность реформировать структуру высших учебных заведений для соответствия европейским стандартам. С тех пор был реализован ряд инициатив, направленных на приведение практики в соответствие со стандартами Болонского процесса.
- В стране была расширена практика обеспечения качества. Национальный реестр агентств аккредитации в настоящее время включает в себя два национальных агентства, которые выполняют оценку учебных заведений и программ (см. Рисунок 2.1) и восемь международных агентств, которые занимаются оценкой программ.
- Страна начала постепенный переход к институциональной автономии. Десять университетов получили большую свободу действий при разработке учебных программ и подготовке докторантов.

Рисунок 2.1. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР и Всемирного банка 2007 года

Рекомендации ОЭСР 2007 года	Ход выполнения
Провести всесторонний обзор системы обеспечения качества (ОК) и роль каждого агентства.	Данный обзор не был реализован. Оба национальных агентства аккредитуют вузы. Независимое казахстанское агентство по обеспечению качества в образовании (IQAA или НКАОКО) оценивает образовательные программы «Независимое агентство аккредитации и рейтинга» (IAAR или НААР) оценивает направления и уровни подготовки. Международные организации аккредитуют только программы.
Децентрализовать механизмы контроля качества; «сдвинуться» в сторону контроля за обеспечением качества заинтересованными сторонами.	Процесс аккредитации остается высокоцентрализованным, а мероприятия по контролю качества проводятся для подготовки учебного заведения к аккредитации. Группа экспертов должна включать представителей научного сообщества, работодателей, студентов и международных экспертов. Однако остается неясным, насколько устойчивой является эта практика.
Разработать классификацию курсов высшего образования и государственных стандартов	Государственные стандарты были немного смягчены, чтобы предоставить вузам большую автономию в разработке учебных программ. Национальные исследовательские университеты

	<p>имеют 70% свободы при определении содержания своих программ. Национальные высшие учебные заведения - 55%².</p>
<p>Доверить контроль обеспечения качества независимым аккредитационным агентствам и профессиональным ассоциациям.</p>	<p>Названия обоих агентств по аккредитации включают в себя термин «независимый», но им потребуется больше времени для приобретения практики и потенциала, необходимых для полной функциональной автономии. Профессиональные сообщества не имеют никакого отношения к аккредитации и не участвуют в процессе.</p>
<p>Роль правительства должна заключаться в более стратегическом управлении контролем качества.</p>	<p>Правительство по-прежнему сохраняет полный контроль. Аттестационные задания и соблюдение административных требований, которые возлагаются на преподавателей, являются примерами микроменеджмента.</p>
<p>Национальный центр аккредитации МОН РК (НЦА) должен стать независимым институциональным агентством по аккредитации.</p>	<p>С 2012 года НЦА был преобразован в Центр Болонского процесса и академической мобильности.</p>
<p>Необходимо прекратить проведение аттестации.</p>	<p>Аттестация по-прежнему проводится. План МОН РК по замене аттестации аккредитацией одним из двух национальных аккредитационных агентств вводится поэтапно. Возможность появления коррупции в процессах аккредитации является возможной причиной неустранения аттестации.</p>
<p>Укрепить внутренние процессы контроля качества и сосредоточить внимание на результатах и компетенциях, а не вложениях.</p>	<p>Внешний контроль качества (самостоятельные исследования) делает акцент на вложениях и некоторых процессах. Показатели результативности, в отличие от публикаций, не принимаются во внимание. Тесты ВОУД проводятся в формате выбора из нескольких вариантов ответа и оценивают освоение фактов, относящихся к предмету, а не навыки и способности. Таким образом, они подчеркивают знание фактов в качестве наиболее важных результатов обучения.</p>
<p>Основываться на надежных данных для принятия обоснованных решений и обеспечивать доступность отчетов об институциональной эффективности.</p>	<p>Несмотря на большие объемы данных, для проведения каких-либо анализов и принятия решений, а также содействия практике использования фактических данных имеется мало фактических материалов. Процесс получения доступа к отчетам об эффективности деятельности вузов на веб-сайтах аккредитационных агентств стал легче.</p>
<p>Перепроверить значение национального тестирования в течение 2-х лет.</p>	<p>ВОУД, проводимая на 4-ом курсе обучения, по-прежнему используется для измерения качества обучения.</p>
<p>Принять меры по обеспечению качества программ, предлагаемых международными предприятиями.</p>	<p>Аккредитация носит добровольный характер даже для международных предприятий.</p>
<p>Меньшее количество обязательных часов и административных требований для преподавательского состава будет способствовать возможностям профессионального развития</p>	<p>Преподавателям сокращают часы обучения, если они проводят исследования. Требования, предъявляемые к отчетности, по-прежнему остаются основным источником жалобы.</p>

Источник: OECD and/World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

Краткое изложение рекомендаций, отраженных в обзоре ОЭСР и Всемирного банка 2007 года, и ход их реализации представлены на Рисунке 2.1.

² По данным на 2015 год (Прим. редактора)

Качество образовательных ресурсов

В высокоцентрализованной системе управления РК Закон «Об образовании» (2007), а также связанные с ним постановления играют важную роль в определении ресурсов и процессов системы высшего образования. К ним относятся, к примеру, уровни финансирования; кто получает доступ к обучению в высших учебных заведениях; какие студенты получают государственные гранты; какие высшие учебные заведения и какому количеству студентов могут предлагать программы докторантуры.

Правительство предприняло шаги в направлении передачи полномочий от Министерства образования и науки Республики Казахстан (МОН РК) в высшие учебные заведения. Например, в некоторых учебных заведениях были созданы наблюдательные советы; была сокращена доля необходимого соблюдения государственных стандартов для разработки учебных программ (особенно в национальных исследовательских университетах); и Национальный центр аккредитации был преобразован в Центр Болонского процесса и академической мобильности. Тем не менее, передача управления происходит медленно из-за регулирующих ограничений, которые связаны с вопросами финансирования и управления (см. Главы 6 и 7), а также предполагаемых пробелов в способности институтов взять на себя полную ответственность за учебный план и разработку программ. Например, не были реализованы планы, разработанные в 2010 году, которые дали бы полную автономию национальным исследовательским университетам и заменили государственную аттестацию к 2015 году.

Как было сообщено группе ОЭСР по обзору в ходе встреч с высокопоставленными руководителями университетов высшие учебные заведения хотели бы получить полную автономию. Это желание также подтверждается большим количеством казахстанских высших учебных заведений (66), которые в настоящее время присоединяются к Великой Хартии Университетов. Великая Хартия является документом, поддерживаемым на международном уровне, способствующим эффективному управлению университетами и основывается на принципах академической свободы и институциональной автономии. Подписывая данную хартию, высшие учебные заведения выражают свою приверженность академическим ценностям и целям, которые закладываются на высоком международном уровне.

Задержки в нормативно-правовых изменениях подчеркивают внимание на взаимозависимости между ресурсами, процессами и результатами в области высшего образования. Если высшие учебные

заведения не имеют реальной автономии, они не могут нести полную ответственность за их общую производительность.

В частности, если от учебных заведений ожидается достижение показателей международного уровня, генерирующих цели и результаты, которые сопоставимы с высокопроизводительными показателями мировых стран, то в области ресурсов и процессов они также должны находиться на уровне этих стран.

Студенты

Знания заменили физический капитал, который являлся наиболее важным ресурсом для стран с развитой экономикой; они стали важной движущей силой экономической эффективности и конкурентоспособности стран (OECD, 2008; the Task Force on Higher education, 2000). «Революция знаний» требует, чтобы граждане обучались на протяжении всей жизни, их знания оставались актуальными, и они добились успеха в условиях меняющейся экономической среды. Участие в экономике знаний требует не только современных знаний в конкретных областях, но и более широкого набора навыков.

Подготовка, производительность и результаты студентов, поступающих в высшие учебные заведения - например, их способность применять навыки мышления высшего порядка, такие, как решение проблем и аналитическое мышление - будет отчасти зависеть от того, развитию каких навыков придавалось особое значение на протяжении всего их образования. Они также зависят от того, насколько студенты будут осознавать, что система высшего образования и общество в более общем плане ценит эти навыки.

Все уровни образования в Казахстане нуждаются в отходе от запоминания и зубрежки и требуют движения в направлении к подходу, способствующему укреплению знаний и навыков, которые позволят выпускникам мыслить инновационно и независимо, решать проблемы и сотрудничать с другими. Последние показатели 15-летних учащихся показывают, что необходим определенный прогресс в области базовых навыков (см. Главу 1). Показатели 15-летних учащихся Казахстана значительно ниже, чем в среднем в странах-членах ОЭСР, и ниже, чем в большинстве стран-участницах программы PISA, когда речь идет о переводе проблемы в форму, поддающейся математической обработке, с использованием математических понятий, фактов, процедур и рассуждений, с интерпретацией, применением и оценкой математических результатов (OECD, 2014A). На деле, согласно результатам PISA, 45% казахстанских обучающихся не в состоянии понять и решить простые математические задачи.

Результаты PISA по чтению показывают аналогичный неудовлетворительный уровень (OECD, 2014A). Почти шесть из каждых десяти студентов не имеют базовых навыков чтения. Казахская молодежь способна «работать над сплошным текстом и осмысливать его» лучше, чем несплошным текстом, и в среднем только в состоянии «найти одну или несколько независимых частей явно указанной информации» либо обнаружить «простые связи». Обучающиеся показывают лучшие результаты, когда имеют дело с традиционными текстами, и менее хорошие, когда тексты касаются их собственного отношения к тексту.

Как и в случае с результатами по математике оценка навыков базового чтения предполагает разницу между тем, что студенты учат и их способностью применять знания в реальных жизненных ситуациях (Inoue and Gortazar, 2014). Эти данные согласуются с результатами наблюдения группы по обзору о том, что в ходе получения высшего уровня образования и времени, предшествующего поступлению на данный уровень обучения, развитию когнитивных навыков уделяется меньше внимания, чем запоминанию фактов.

В конце 11-го класса учащиеся оцениваются с помощью Единого национального тестирования (ЕНТ). Данное оценивание служит выпускным экзаменом, а также способом поступления в высшие учебные заведения для большинства студентов, которые закончили 11 класс. Важно отметить, что ЕНТ также определяет тех, кто имеет право на получение государственного гранта на обучение.

Влияние ЕНТ на качество знаний студентов, поступивших в высшие учебные заведения, а также на студенческую готовность участвовать в процессе обучения, является важным фактором, определяющим общее качество высшего образования. Тест является мощным стимулом динамического развития обучения и преподавания. Однако тип обучения, который он поддерживает, не отражает того, что ожидается от студентов в высших учебных заведениях по всему миру, всё больше ориентирующихся на выпускников, которые могут добиться успеха на развивающихся рынках труда, где теоретических знаний недостаточно.

Доклады АО «Информационно-аналитический центр» (ИАЦ) и материалы средств массовой информации в сочетании с комментариями, предоставленными студентами и преподавателями во время интервью с группой ОЭСР по обзору, показывают, что тестовые задания ЕНТ, в первую очередь, оценивают способность студентов запоминать факты. Однако они не оценивают надлежащим образом знания, навыки и компетенции, которые изложены, например, в Европейских квалификационных рамках или

аналогичных экзаменах, таких, как единый ирландский государственный экзамен и немецкий экзамен Abitur (OECD and the World Bank, 2007). Усилия по преподаванию и обучению в течение последних двух лет средней школы, по всей видимости, очень сильно ориентированы на подготовку студентов к прохождению ЕНТ (OECD, 2014b). Это означает, что ценное время, которое можно было бы потратить на развитие множества познавательных, эмоциональных и социальных навыков, теряется.

Кроме того, прогностическая ценность ЕНТ для академических успехов и срок его действия в качестве инструмента измерения соответствия студентов программе обучения, соответствующей их фоновым знаниям, являются другим слабым местом теста. Группа ОЭСР по обзору смогла предоставить консультацию для исследования по вопросу предоставления финансовой помощи, которое было проведено одним из высших учебных заведений Казахстана, используя относительно небольшую выборку из 529 студентов. Помимо всего прочего, это исследование изучило корреляцию между баллами ЕНТ и средним баллом студентов (СБС) во время второго года их обучения. Корреляция между СБС и баллами ЕНТ была скромной ($r = 0,32$). Один из выводов этого исследования состоял в том, что «увеличение баллов ЕНТ на 10%, увеличивает вероятность лучшего СБС на две сотых процента до трех тысячных процента» (Taylor, 1. Personal communication, February 12, 2016).

Другие тесты, такие, как экзамен на выявление академических способностей (SAT), имеют более высокую корреляцию с образовательными результатами (например, СБС, принципиальное рассуждение, успех в карьере), которая находится в диапазоне $r = 0,85 - 0,95$ (Gibbs, 2010; The Economist, 2015).

Для того, чтобы иметь смысл, тест, подобный ЕНТ, должен быть подвержен строгому анализу с использованием данных поперечного сечения, чтобы установить его психометрические свойства, в том числе его прогностическую ценность для академических успехов.

Показатели отсева системы высшего образования Казахстана также потенциально указывают на неадекватность ЕНТ в прогнозировании академических успехов. В 2014-15 годах почти 60 000 студентов (12%) выбыли из соответствующих программ обучения. Из них 24% выбыли либо добровольно, либо из-за плохой успеваемости, а 29% перешли на другие формы обучения. Эти проценты достаточно высоки, чтобы обеспечить дальнейшее углубленное исследование причин, которые приводят к отсеву, например, финансовые барьеры, плохая академическая подготовка или низкая мотивация студента (МОН РК, 2014-2015). В любом

случае баллы ЕНТ ненадлежащим образом определяют показатели студентов при поступлении в высшие учебные заведения.

Было бы справедливо заключить, что нынешнее ЕНТ может быть хорошей мерой определения способности студентов распознавать правильные ответы и запоминать факты. Тем не менее, его роль в качестве основного шлюза, управляющего доступом к высшему образованию, требует тщательного анализа (OECD, 2014b; the World Bank, 2012; Winter et al., 2014a, 2014b). Как минимум тест нуждается в корректировке с целью гарантирования того, что он действительно измеряет знания и навыки, которые ценятся в современной экономике и обществе.

Квалификация профессорско-преподавательского состава

Высококвалифицированные и мотивированные преподаватели имеют решающее значение для обеспечения качества высшего образования. Преподаватели с высокой квалификацией, как правило, имеют более глубокие знания в предметной области, и в большей степени способны быть в курсе достижений в своей области. Расширенная научная подготовка, которая, как правило, приобретается в процессе получения докторского уровня, развивает способность содействовать подходу к обучению на основе запроса - подход, который играет важную роль в построении «пересекающихся» навыков. Высококвалифицированный профессорско-преподавательский состав, как правило, более искусен в использовании инновационных педагогических подходов, в частности, в отношении разработки курса, активного участия студентов в процессе обучения и оценивания (Christensen Hughes and Mighty (eds.), 2010; Svinicki and McKeachie, 2014; Weimer, 2013).

Целевая группа по вопросам высшего образования и общества, созданная Всемирным банком и ЮНЕСКО в 2000 году, выделила квалификацию профессорско-преподавательского состава в качестве серьезной проблемы в развивающихся странах. Это объясняется следующими недостатками:

- недостаточный уровень обучения выпускников;
- тенденция к использованию подходов, которые усиливают механическое запоминание и пассивное обучение;
- недостаточное вознаграждение в сочетании со структурой поощрения, которая вознаграждает за годы службы, а не за производительность.

Статистические данные о профессорско-преподавательском составе позволяют предположить, что эти проблемы также

преобладают в казахстанских высших учебных заведениях, несмотря на ряд инициатив, направленных на укрепление квалификации и профессионального потенциала преподавателей.

Назначение преподавателей на должность в Казахстане проводится на институциональном уровне, хотя шкала заработной платы регулируется централизованно³. Обладание минимальной степенью не является обязательной частью назначения. Преподавателя могут принять либо на полный, либо неполный рабочий день и на очное и дистанционное обучение. Несмотря на приказ министра, согласно которому преподаватели должны иметь, по крайней мере, степень магистра, кажется, что некоторые из них, не имеющие данную степень, могут быть зачислены в качестве аспирантов⁴. Ряд высших учебных заведений полагается на приглашение зарубежных преподавателей с целью поддержания общего качества преподавания.

Из 40 320 человек, которые составляли основной преподавательский состав в 2014-15 годах, почти половина имела ученую степень, эквивалентную 8-му уровню Международной стандартной классификации образования ЮНЕСКО, 2011 г. (МСКО). К ним относятся обладатели докторской степени или специализированной степени доктора философии, доктора наук или кандидата наук. Почти четверть основных преподавателей (24%) имели степень магистра в качестве самой высшей степени. Точное распределение квалификации оставшихся 27% группе ОЭСР по обзору было неясно, но эта группа, вероятно, включает в себя множество людей, находящихся в процессе получения степени магистра (Ергебеков и Темирбекова, 2012).

Если объединить обладателей степени магистра и тех, кто имеет меньшую квалификацию (Рисунок 2.2), пробелы в системе высшего образования в области квалификации преподавателей становятся все более очевидными. Только 12% преподавателей имеют высшую степень, эквивалентную PhD и большинство (51%) имеют квалификацию, эквивалентную степени магистра или ниже. Характер распределения преподавательского состава по квалификации схож в государственных и частных учебных заведениях (Рисунок 2.3).

³ В Казахстане заработная плата преподавателей государственных вузов не регулируется на центральном уровне с 2012-2013 гг., когда эти вузы изменили организационно-правовую форму (примечание редактора)

⁴ Случаи, когда в казахстанских вузах преподают лица без степени магистра, закончившие в свое время аспирантуру, связаны с тем, что действующие требования к квалификации ИПС введены в 2009 году (примечание редактора)

Рисунок 2.2. **Классификация преподавательского состава по степени в высших учебных заведениях Казахстана**



Источник: Статистические данные Министерства образования и науки Республики Казахстана (МОН РК) (2014-2015 гг.).

Рисунок 2.3. **Распределение преподавателей по наличию степени в государственных и частных вузах Казахстана**

Общее *	Магистр Или выше (%)	Магистр (%)	PhD** (%)	Доктор наук (%)	Кандидат наук (%)	<Магистр (%)
В общем (40 320)	29 394 (72.9)	24	2	10	37	27.1
Государственные (23 118)	16 646 (72.0)	23.4	2.3	9.9	36.2	27.9
Частные (16 948)	12 561 (74.1)	24.3	2.6	9	38	25.8

* Высшие учебные заведения, находящиеся в собственности граждан иностранных государств, подчиняющиеся другим министерствам, не включены.

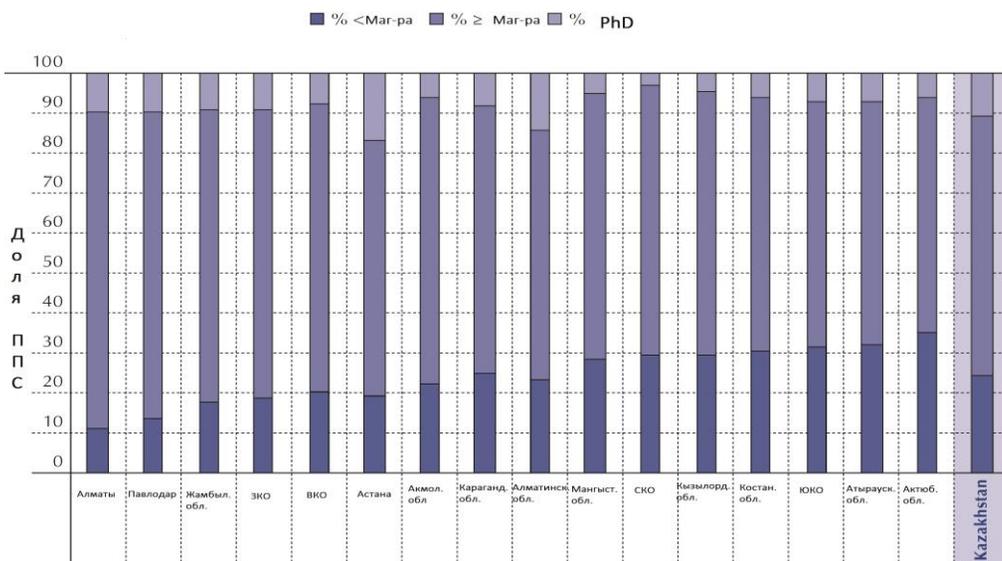
**Включая степень PhD по профилю.

Источник: Министерство образования и науки Республики Казахстан (2014-2015 гг.).

Распределение квалификации профессорско-преподавательского состава значительно варьируется в зависимости от региона, что сказывается на однородности качества обучения в Казахстане. Три области (Актюбинская, Атырауская и Южно-Казахстанская) имеют

самый высокий процент преподавателей со степенью бакалавра⁵. С другой стороны, Алматинская, Павлодарская и Жамбылская области имеют самый низкий процент подобных преподавателей. Северо-Казахстанская, Кызылординская и Мангистауская области имеют самый низкий процент преподавателей со степенями PhD или доктора наук. Города Астана и Алматы имеют самую высокую долю данных преподавателей (Рисунок 2.4).

Рисунок 2.4. Региональное распределение преподавателей по наличию степени



Источник: Статистические данные Министерства образования и науки Республики Казахстан (МОН РК) (2014-2015 гг.).

Представители агентств по аккредитации Казахстана сообщили группе ОЭСР по обзору, что недостаточная квалификация преподавателей является одним из повторяющихся недостатков, выявляемых в процессе аккредитации. В свете этих недостатков было сообщено, что высшие учебные заведения иногда делают временные назначения лиц с более высокой квалификацией, чтобы они могли представить себя в лучшем свете для аккредитации (Ергебеков и Темирбекова, 2012).

Поскольку Казахстан стремится повысить производительность своей системы высшего образования, то будет важно обеспечить

⁵ Речь идет о преподавателях, получивших степень специалиста в период до перехода на трехуровневую модель подготовки кадров «бакалавр-магистр-доктор PhD» (Прим.редактора)

запас потенциальных преподавателей, которые будут должным образом подготовлены для продвижения основной миссии преподавания и обучения. Это может произойти только в случае, если обучение студентов магистратуры и докторантуры станет главным приоритетом, и препятствия, которые в настоящее время существуют в отношении доступа к послевузовскому образованию и его завершению, будут устранены. Например, требование, чтобы студенты имели одну публикацию в международных индексируемых научных журналах, прежде чем получить степень доктора философии представляет собой препятствие - в частности, при условии, что уровень владения английским языком в Казахстане все еще очень низок (Глава 5 исследует этот вопрос более подробно).

Важно признать, однако, что любое увеличение числа обучающихся по программам послевузовского образования также потребует большего количества ППС с докторскими степенями, чтобы обеспечить должный контроль.

Качество образовательных процессов

Соответствующие показатели процесса должны учитывать разницу контекстов, в которых высшие учебные заведения работают и разнообразие их миссий. В данном разделе обзора рассматриваются только те показатели, для которых группа ОЭСР по обзору была в состоянии собрать доказательства. К ним относятся два процесса, координируемых Министерством образования и науки (т.е. принятие Болонских принципов, осуществление аккредитации и процессов контроля качества), а также процессы, связанные с предоставлением образования (т.е. обеспечение качества обучения, качества учебного плана и сопутствующих процессов, а также развитие ППС и АУП).

Процессы, координируемые на центральном уровне

Болонские рамки и их реализация в Казахстане

Болонский процесс был инициирован с целью содействия сотрудничеству, поддержке мобильности студентов и возможности трудоустройства и повышения конкурентоспособности европейского высшего образования. Для достижения этих целей Болонский процесс предполагал работу над:

- внедрением трехуровневой системы образования (бакалавр / магистр / доктор наук)
- повышением контроля качества;
- содействием признанию квалификаций и периодов обучения.

Болонский процесс призывает подписавшие государства развивать свои национальные рамки квалификаций с целью соответствия всеобъемлющим квалификационным рамкам Европейского пространства высшего образования, а также принять стандарты, которые воплощают принципы этих рамок.

Когда Казахстан подписал соглашение о присоединении к Болонскому процессу в 2010 году, страна сообщила о своей готовности реформировать структуру системы высшего образования в соответствии с европейскими стандартами. С тех пор государство постепенно реализует изменения, чтобы лучше придерживаться принципов Болонского процесса. Заметные успехи включают в себя:

- Внедрение системы для перевода национальных казахстанских кредитов в европейскую систему перевода и накопления кредитов (ECTS), а также изменения в продолжительности обучения для получения степени бакалавра, магистра и доктора, (четырёх, двух и трехлетнее обучение, соответственно). Эта работа была проведена при поддержке программы Европейской комиссии Tempus (Education, Audiovisual and Culture Agency, 2010).
- Повышение участия казахстанских студентов и профессорско-преподавательского состава в деятельности по мобильности - в том числе путем расширения поддержки для поездок как внутри, так и за пределами Казахстана. В 2014 году около 1,6% студентов обучались за границей, по крайней мере в течение одного семестра. Казахстан также поддерживает мобильность для иностранных студентов и преподавателей, приезжающих в страну.

Несмотря на этот прогресс, основные проблемы по-прежнему сохраняются в реализации принципов Болонского процесса. Они проявляются в задержках в построении целостной национальной системы квалификаций, а также в предоставлении полной автономии высшим учебным заведениям.

В интервью с преподавателями группа ОЭСР по обзору была проинформирована как положительными, так и негативными комментариями по поводу реализации Болонского процесса. Преподаватели, как правило, имели более позитивное отношение к Болонскому процессу, и сообщили о том, что он стремится сосредоточить их на результатах обучения, а не на просто преподавании «материала». Тем не менее, группа также слышала, что вступление Казахстана в Болонский процесс не привело к существенным изменениям, потому что система образования по-прежнему сильно централизована.

Другие исследования также отмечают, что принятие Казахстаном Болонского процесса и его ценностей не было реально осуществлено (Солтыс, 2014; Ергебеков и Темирбекова, 2012). Отсутствие существенных изменений было, например, связано с наследием централизованного планирования, которое выступает за контроль и мониторинг в качестве основного механизма контроля качества. Отсутствие сильного гражданского общества было названо еще одной причиной подобного состояния дел.

Наглядный пример отсутствия реализации можно наблюдать в использовании европейской системы перевода и накопления кредитов (ECTS). Принципы системы и то, как они реализуются в Казахстане, сильно отличается друг от друга. Подход, который призван предложить студентам гибкость в выборе курса, как представляется, в Казахстане является дисфункциональным, так как Закон «Об образовании» (2007) и связанные с ними постановления мешают студентам свободно выбирать курсы или преподавателей.

Пожалуй, признаком отставания Казахстана от реализации Болонского процесса является тот факт, что во время основного визита экспертов ОЭСР в ноябре 2015 года, ни одно из двух национальных агентств по аккредитации не обладали статусом «полноправного члена» Европейской ассоциации обеспечения качества высшего образования. НААР стало полноправным членом Европейской ассоциации обеспечения качества высшего образования. 30 ноября 2016 года, НКАОКО - 13 февраля 2017 года.

Это отражает тот факт, что принципы, лежащие в основе управления в казахстанскими высшими учебными заведениями, не в полной мере соответствуют тем, что были приняты в Европейском пространстве высшего образования и изложены в Стандартах и рекомендациях по обеспечению качества в Европейском пространстве высшего образования 2015 года. Точки расхождения между стандартами и текущей ситуацией в Казахстане включают в себя (но не ограничиваются ими) следующие аспекты:

- уровень академической честности и свободы;
- процессы, с помощью которых программы разрабатываются и утверждаются, их связь с казахстанскими квалификационными рамками для получения высшего образования и в конечном счете их связь с квалификационными рамками Европейского пространства высшего образования (ЕПВО)
- степень студенто-ориентированного обучения;
- практика обучения и оценивания;
- квалификация преподавательского состава;
- текущий мониторинг и циклический обзор программ.

Несмотря на то, что принятие Казахстаном принципов Болонского процесса является неполным, группа ОЭСР по обзору выразила обеспокоенность по поводу некоторых из непреднамеренных эффектов, которые некоторые элементы Болонского процесса оказывают на качество. Например, группе по обзору было сообщено, что сокращение количества лет обучения (например, для соответствия Болонской модели образования студента бакалавриата) негативно отразилось на качестве высшего образования. Участники интервью отметили такие предметы, как математика и инженерия в качестве примеров, когда сокращение продолжительности программы (с пяти до четырех лет) привело, по их мнению, к более поверхностному изучению предмета. Эта жалоба, скорее всего отражает сочетание вопросов подготовки студентов и разработки учебного плана: лучше подготовленные студенты и лучше разработанные учебные программы могли бы помочь преодолеть данные трудности.

Группа также отметила очевидную напряженность в отношении ценности вновь созданных академических и ученых степеней. В частности, степени кандидата и доктора наук, полученные в советский период, теперь воспринимаются, по крайней мере, некоторыми, менее значимыми, чем новая степень PhD. Лица, занимающие должность старших преподавателей, оказались особенно подвержены этой проблеме. Подобные настроения нашли свое отражение в литературе (Пак, 2010).

Напряженность, вызванная реформами, связанными с Болонским процессом и утверждениями в научной литературе о вреде «искусственной или поспешной институционализации» (Сатпаев, 2014), свидетельствуют о том, что МОН РК следует как можно скорее провести тщательный анализ потенциальных барьеров для полного осуществления принципов Болонского процесса и непреднамеренных последствий нынешних мер, принимаемых для их осуществления. Министерству следует затем разработать мероприятия по решению обоих видов проблем. Одна из возможных стратегий может включать в себя сортировку надежных данных с целью лучшего доведения до всеобщего сведения позитивного влияния Болонских реформ.

В противном случае существует опасность того, что и без того хрупкое общественное доверие может быть подорвано и тем самым поставит под угрозу прогресс в направлении полного реформирования высшего образования.

Аккредитация и процессы обеспечения качества

Структура высшего образования резко изменилась за последние несколько десятилетий. Заинтересованность правительств в

осуществлении мер по обеспечению качества, а также их потенциал контроля, поддержания и улучшения качества, был усилен рядом тенденций: массовым участием в высшем образовании; повышенным давлением на национальные бюджеты; большим акцентом на подотчетности, дерегулировании и расширении спектра поставщиков; опасениями по поводу актуальности образования по отношению к потребностям экономики знаний; растущей интернационализацией; и вызовами социальной сплоченности (OECD, 2008).

Такие организации, как Международная сеть агентств по обеспечению качества в высшем образовании (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher education - INQAANE), Европейская ассоциация по обеспечению качества высшего образования (The European Association for Quality Assurance in Higher education (ENQA), Агентство Соединенного Королевства по обеспечению качества высшего образования (The United Kingdom's Quality Assurance Agency for Higher education (QAA), и Агентство Австралии по вопросам качества и стандартов высшего образования (Australia's Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA) внесли значительный вклад в систематизацию процессов и разработку стандартов обеспечения качества способами, которые поддерживают как подотчетность, так и совершенствование. Функция улучшения подчеркивает ценность процесса обеспечения качества в качестве формирующей и развивающей деятельности. Конечно же эти процессы будут меняться, признавая различия институтов, традиций и культурных норм в разных странах. Типология деятельности по обеспечению качества и ее объем (рисунок 2.5), а также рекомендации по разработке рамок обеспечения качества (вставка 2.1), приведены здесь в качестве ссылки (OECD, 2008).

Рисунок 2.5. Типология мер обеспечения качества

Деятельность	Вопрос	Акцент	Результаты
Аккредитация	Достаточно ли вы хороши, чтобы получить одобрение?	Всесторонние (миссия, ресурсы, процессы)	Да/ нет или решение о прохождении или провале
Оценивание	Насколько хороши ваши результаты?	Результаты	Оценка (зачет/незачет)
Аудит (обзор)	Достигаете ли вы своих целей?	Процессы	Описание/ качественный

Источник: OECD (2008), “Typology of Quality Assurance”, in Tertiary Education for a Knowledge Society, Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality, oecd Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>.

Вставка 2.1. Разработка качественной рамки обеспечения качества

- Разработка основы обеспечения качества в соответствии с целями высшего образования.
- Достижение консенсуса в отношении четких целей и ожиданий системы обеспечения качества.
- Проверка того, что система обеспечения качества служит целям улучшения и отчетности.
- Объединение внутренних и внешних механизмов обеспечения качества
- Создание потенциала и обеспечение легитимности
- Привлечение заинтересованных сторон, таких, как студенты, выпускники и работодатели, в процессы оценивания.
- Повышение внимания к успеваемости учащихся.
- Повышение международной сопоставимости в рамках обеспечения качества.

Для внутренней оценки

- Развитие сильной культуры обеспечения качества в системе
- Больше внимание механизмам внутреннего контроля качества
- Подтверждение того, что внутренняя подотчетность руководствуется основными принципами обеспечения качества
- Проведение внешней проверки системы внутреннего обеспечения качества

Для внешней оценки

- Наделение внешнего контроля качества консультирующей ролью с тем, чтобы система получила полное развитие, но сохранила сильные внешние компоненты в определенных контекстах
- Внедрение надлежащих последующих процедур и рассмотрение системы обеспечения качества в качестве непрерывного процесса.
- Разрешение на инициацию выбранного оценивания внешними агентствами по обеспечению качества.
- Недопущение прямых связей между результатами оценивания и решениями о государственном финансировании.

Практические меры для систем обеспечения качества

- Недопущение фрагментации организационной структуры системы обеспечения качества
- Недопущение чрезмерных затрат и нагрузки
- Усовершенствование информационной базы данных о качестве
- Улучшение распространения информации.

Источник: OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality*, oecd Publishing, Paris, www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf.

Казахстан учредил свои два национальных агентства по аккредитации, «Независимое казахстанское агентство по обеспечению качества в образовании (НКАОКО)» и «Независимое агентство аккредитации и рейтинга (НААР)» в 2008 и 2011 годах соответственно. Их обязанностью является аккредитация как высших учебных заведений, так и учебных программ. Хотя названия обоих агентств характеризуют их как «независимые», потребуется больше времени для приобретения практики и потенциала, необходимого для их полной функциональной автономии.

Международные агентства по аккредитации также активны в Казахстане, хотя их сфера компетенции ограничивается аккредитацией отдельных программ. Восемь из них в настоящее время внесены в Национальный реестр аккредитационных органов (Каланова, 2015). Профессиональные ассоциации, в отличие от профессиональных органов аккредитации или лицензирования в западных странах не разработаны или недостаточно организованы, чтобы играть роль в аккредитации программ с целью выдачи лицензий.

Аккредитация в Казахстане противопоставляется процессу аттестации, которая является более старой и жесткой формой контроля качества. Аккредитация осуществляется на добровольной основе с использованием агентства по выбору учебного заведения. Аттестация состоит из обзоров, которые проводятся, по крайней мере, каждые пять лет для контроля качества на основе государственных стандартов, и являются основанием для получения высшими учебными заведениями разрешение на осуществление своей деятельности (смотрите Главу 7). Аттестации не хватает формирующего измерения аккредитации.

На основании данных, имевшихся на момент подготовки отчета, два национальных аккредитационных агентства провели аккредитацию 78 высших учебных заведений - то есть примерно 60% всех высших учебных заведений в Казахстане. Из них 47 являются государственными и 31 - частными. Оба ведомства также аккредитовали немногим более 2 000 программ, четыре пятых из них - в государственных учебных заведениях. Кроме того, к 2014 году 139 студентов и выпускников программ в 22 казахстанских высших учебных заведениях были аккредитованы зарегистрированными международными агентствами.

Группа ОЭСР по обзору заслушала доклады о составе аккредитационных групп. Они, как правило, состоят из шести ученых, четырех представителей Национальной палаты предпринимателей, одного студента и одного международного члена. Тем не менее, группа не смогла подтвердить ни то, что

международные «дисциплинарные» эксперты в настоящее время являются обязательными участниками аккредитационной комиссии, ни то, что представители студентов способны передать точку зрения студентов конфиденциально и без страха перед ответными действиями.

Казахстанские вузы также осуществляют свою собственную деятельность по внутреннему обеспечению качества. Это в первую очередь предполагает подготовку отчетов о самооценке в рамках подготовки к аккредитации и аттестации. Учитывая ограниченный доступный объем информации, группе ОЭСР по обзору не удалось различить, в какой степени эти действия фактически повлияли на качество образования - кроме, возможно, повышения некоторой осведомленности в научном сообществе, и информирования членов о том, как лучше показать себя в процессе аккредитации. Группе по обзору сообщили, что предаттестационные отчеты о самооценке могут быть просто отражением бюрократических требований.

Группа по обзору не обнаружила никаких доказательств того, что высшие учебные заведения взяли на вооружение и усвоили культуру обеспечения качества, или что у них есть механизмы для улучшения данных о вложениях, процессах, и, в конечном итоге, результатах. Распространенность культуры контроля в Казахстане, в сочетании с рядом других сопутствующих мероприятий, проводимых МОН РК для проверки соответствия (лицензирование, по-прежнему активный процесс аттестации, повторные инспекции, специальные инспекции, ВОУД - внешняя оценка учебных достижений студентов и т.д.), возможно, подорвали потенциал обеспечения качества по управлению процессами институциональных улучшений.

Кроме того, большое количество программ и учебных заведений, которые прошли официальную аккредитацию двух национальных агентств в течение относительно короткого периода времени, вызывает беспокойство по поводу тщательности процесса, учитывая ограниченное количество преподавателей в Казахстане, которые имеют опыт, необходимый для обслуживания аккредитационных комиссий. Если преподаватели более старшего возраста и высококвалифицированные преподаватели постоянно являются членами аккредитационных агентств, высшие учебные заведения сами могут быть лишены одного из своих наиболее важных ресурсов по обеспечению качества. Если же в группы по аккредитации приглашается меньшее количество квалифицированных специалистов, возникает вопрос об их способности выражать обоснованное мнение о качестве, то, что выходит за рамки простой проверки ресурсов, изложенное на бумаге.

Группе ОЭСР по обзору также сообщалось о других ограничениях потенциала в рамках процесса аккредитации. Например, национальные аккредитационные агентства, как говорят, не располагают достаточными ресурсами для соответствия требованиям осуществления оценки научно-исследовательских программ, которые являются важной частью функций аккредитационного агентства.

Наконец, на основе докладов группы ОЭСР по обзору, заслушанным в ходе интервью, было выяснено, что члены международной аккредитационной группы могут иногда принимать участие в работе только на расстоянии. В этой связи возникает вопрос о том, в какой степени процесс аккредитации Казахстана выходит за рамки простой проверки соответствия стандартам.

Способность взаимодействовать со студентами, преподавателями и научными администраторами, а также напрямую обмениваться мнениями о программных элементах и институциональной политике и практике, являются важными преимуществами международного участия в аккредитационных визитах. Члены международных команд также неофициально помогают улучшить внутреннюю практику в соответствии с международными нормами. Казахстан, как представляется, не в полной мере пользуется данным потенциалом.

Очевидно, что аккредитация по-прежнему продолжает развиваться в Казахстане, и она ограничивается в своем развитии подходом упорного «контроля» за обеспечением качества. Учитывая это, группа ОЭСР по обзору обеспокоена откладыванием реализации плана замены аттестации аккредитацией. Данный перенос сроков указывает на недостаток доверия к назначенным аккредитационным агентствам. До тех пор, пока не будет установлено данное доверие, Казахстану будет трудно соответствовать самому первому стандарту обеспечения качества, изложенному Европейской ассоциацией по обеспечению качества высшего образования, который относится к этому доверию, которое выказывают учебные заведения и общественность по отношению к агентствам.

Большой акцент на улучшении измерения обеспечения качества с помощью внутренних механизмов будет иметь особое значение для развития сильной культуры качества и приверженности к отстаиванию своих принципов. Обеспечение того, чтобы рамки обеспечения качества Казахстана были приведены в соответствие с целями высших учебных заведений и их разнообразными миссиями, и чтобы учебные заведения развивали способность авторитетно участвовать в обеспечении качества, будет также являться важным шагом в направлении укрепления культуры качества и доверия.

Опыт обучения студентов

Многие факторы способствуют успешному обучению студентов. В то время, как важны все факторы, группа ОЭСР по обзору выделила 3 особенно актуальных для Казахстана: студенто-ориентированные подходы к обучению; меры, которые способствуют активному участию учащихся в принятии решений в вузе; и применение аутентичных контекстов, в которых студенты могут применять теоретические знания.

Студенто-ориентированный подход к обучению

Учебная литература проводит различие между «поверхностным» и «глубоким» подходом к обучению. Это различие отделяет обучение, в процессе которого учащиеся запоминают и воспроизводят контент обучения, в процессе которого учащиеся усваивают содержание. Поверхностный подход дает очень ограниченное обучение, в то время, как глубокий подход способствует виду обучения, который длится всю жизнь (Gibbs, 2010; Marton and Säljö, 1976).

Подходы студентов к обучению являются контекстно-зависимыми и мотивируются их восприятием того, что ценят система образования и общество в целом. В связи с этим важно, чтобы среда обучения была разработана таким образом, чтобы способствовать не только освоению фактов и теорий, но и применению знаний.

Данная среда также должна развивать когнитивные навыки, такие, как решение проблем, критическое и аналитическое мышление, рассуждение; социальные и эмоциональные навыки, такие, как работа в команде, лидерство и разрешение конфликтов и компетенции, которые сочетают в себе различные наборы навыков, такие, как предпринимательство.

Как уже отмечалось в этой главе, нормативный контекст Казахстана и его процесс приема студентов на основе ЕНТ делают упор на запоминании задолго до их поступления в высшие учебные заведения. Данный подход продолжает усиливаться в системе высшего образования за счет акцента на удержании знаний, а также на способах, в которых тест ВОУД на четвертом году обучения («внешняя оценка учебных достижений») измеряет качество образования. Подобно ЕНТ ВОУД, как правило, имеет формат тестов с несколькими вариантами ответов и оценивает фактические знания, связанные с предметом. Результаты ВОУД не влияют непосредственно на самих студентов, но имеют важные последствия для самих высших учебных заведений (например, как часть процесса аттестации), и таким образом формируют учебные процессы. Когда итоговые квалификационные экзамены, такие, как ВОУД,

фокусируются на сохранении фактов, а не на навыках мышления высшего порядка, то они не поощряют глубокое изучение.

В более позитивном контексте, тесты, такие, как ВОУД, могут быть адаптированы к смещению с поверхностного подхода к обучению к глубокому. Для этого требуется переориентирование вопросов, чтобы подключиться к обучению более высокого порядка, в том числе передовым когнитивным навыкам. Такие изменения не должны, конечно, быть ограничены только итоговыми экзаменами, такими, как ВОУД. Они должны быть применены ко всем оценкам, в том числе заданиям и тестам, проводимым в классах в процессе перехода системы высшего образования к более глубокому обучению.

Группа ОЭСР по обзору получила положительное впечатление от различных социальных и спортивных клубов, доступных для студентов в Казахстане, и внимания, которое администраторы уделяют общему благополучию студентов. Тем не менее, группа не смогла выявить достаточно доказательств для того, чтобы сделать выводы о степени активных методов обучения или качестве вовлечения студентов.

Национальное исследование студенческой вовлеченности (NSSE-National survey of student engagement), проводимое в основном в Соединенных Штатах, является одним из подходов к отслеживанию участия студента в процессе обучения. Исследование стремится определить, как много времени и усилий студенты выделяют на свое обучение и другие дополнительные виды деятельности, а также выделяется ли институциональная поддержка и ресурсы на мероприятия, которые содействуют процессу обучения. Учебные заведения используют результаты данного исследования для разработки новых стратегий, методов и ресурсов, чтобы сделать их институциональную среду более благоприятной для обучения студентов (Рис 2.6).

Активное участие студентов

Рисунок 2.6. Национальное исследование тем, показателей и высокоэффективных практик вовлечения студентов

Темы и показатели вовлеченности
<p>Академические задачи</p> <p><i>Обучение высшего порядка; рефлексивное и интегрированное обучение; стратегии обучения; количественные рассуждения</i></p>
<p>Обучение со сверстниками</p> <p><i>Совместное обучение; обсуждения с другими учащимися</i></p>
<p>Опыт взаимодействия с преподавателями</p> <p><i>Взаимодействие с преподавательским составом; эффективные методы обучения</i></p>
<p>Среда кампуса</p> <p><i>Качество взаимодействия; поддержка</i></p>
Высоководействующая практика
<ul style="list-style-type: none"> • Обучающее сообщество и какая-либо другая официальная программа, в которой группы студентов изучают 2 или более предмета вместе • Курсы, которые включают в себя общественные проекты (практическое обучение с элементами общественной деятельности) • Работа с преподавателем над исследовательским проектом • Стажировка, кооперативное обучение, полевой опыт, преподавание самими студентами или обучение на базе медицинских учреждений • Обучение за рубежом • Получение опыта на старших курсах (дипломный курс, проект или диссертация, комплексное тестирование, портфолио и т.д.)

Источник: Nsse (Национальный опрос вовлеченности студентов), http://nsse.indiana.edu/pdf/EIs_and_HIPs_2015.pdf.

Показатели вовлеченности студента, используемые NSSE, указывают на области, которые может улучшить система высшего образования. В то время, как некоторые из используемых показателей, такие, как «обучение за рубежом», вписываются в текущие национальные стратегические направления и организационные цели, другие показатели, используемые NSSE, могут вдохновить Казахстан на позитивные изменения.

Подлинный опыт работы

Структурированный опыт обучения, который испытывает студентов в реальных жизненных ситуациях, и побуждает их применять теоретические и концептуальные знания к конкретным задачам, может развиваться на протяжении всей жизни. Некоторые эффективные программы со всего мира делают формальные, поднадзорные возможности обязательным компонентом учебной

программы и обеспечивают, чтобы все студенты были подвергнуты данному опыту. Это может быть достигнуто с помощью различных подходов, таких, как стажировки, кооперативные программы, проекты и обучение на основе разрешения проблем и научно-исследовательских проектов (Donovan et al., 1999; Sawyer, 2006) (см. вставку 2.2 с примерами программ).

Вставка 2.2. Эффективные подходы к обучению, связанные с работой

Кооперативные программы Университета Ватерлоо

Кооперативные варианты включают последовательные исследования / работу, начинающуюся либо в первый, либо во второй год обучения. Они, как правило, включают в себя четыре месяца обучения в университетском городке с последующими, от четырех до восьми, месяцами работы на полный рабочий день, связанной с областью исследования. Эта опция доступна для целого ряда программ, предлагаемых на факультетах искусств, прикладных медицинских наук, инженерии, математики и науки. Это позволяет студентам увидеть, как обучение в классе может быть применено на рабочем месте - таким образом обогащая обучение как в классе, так и на рабочем месте. Это помогает студентам развивать определенные навыки (например, проведение переговоров, разрешение конфликтов), которые сравнительно трудно преподавать в классе.

Анализ общественных работ в Массачусетском технологическом институте (MIT)

Эта программа предоставляет студентам MIT возможность получить зарплату, работая на благо обществу. Студенты, которые имеют право на участие в Программе «Федеральное исследование общественной работы» (Federal work-study) могут получить опыт работы, отточить свои навыки, а также исследовать карьеру, помогая некоммерческим организациям находить творческие решения проблем, с которыми они сталкиваются.

На национальном уровне Программа федерального исследования общественной работы Соединенных Штатов поддерживает опыт обучения, подобно MIT в широком диапазоне институтов.

Источник: Priscilla King Gray Public Center (n.d.), <http://web.mit.edu/mitpsc/whatwedo/work-study/>; <https://uwaterloo.ca/find-out-more/co-op/study-work-sequences>.

В принципе все студенты высших учебных заведений в Казахстане имеют опыт работы в рамках своих программ. Это является положительной чертой системы высшего образования в Казахстане, дающей студентам возможность увидеть, как курсовую работу можно применить к миру труда. Проведение практики в Казахстане часто облегчается за счет филиалов, которые учебные кафедры создают на предприятиях.

Тем не менее, во время интервью с группой ОЭСР по обзору студенты иногда выражали желание получить больше возможностей приобретения практического опыта работы с помощью трудоустройства. Это говорит о том, что существует необходимость улучшения данного процесса. Высказывания студентов и профессорско-преподавательского состава навели группу ОЭСР по обзору на вывод, что образовательная деятельность внутри учебных заведений широко распространена, но отличается по качеству. Практика студентов разнообразна и длится от нескольких недель до нескольких месяцев. На втором году обучения студенты, например, часто проходят краткосрочную практику, где они в первую очередь «наблюдают» на рабочем месте. Остается неясным, какое значение оказывает этот слабоконтактный подход и активный надзор. В других случаях группе сообщалось, что студентам предоставлялась практика на сезонных рабочих местах.

На старших курсах, однако, студенческая работа организована вокруг дипломного проекта, который может предоставить значительный опыт работы.

Группа ОЭСР по обзору не получала каких-либо доказательств кооперативных вариантов учебы/ работы, когда формальные периоды обучения чередуются с оплачиваемой практикой. Многие страны экспериментируют с подходами к интегрированному с работой обучению, используя более глубокое представление о том, как опыт на рабочем месте может быть лучше всего направлен на разработку целого ряда технических и пересекающихся навыков. Казахстан, возможно, пожелает ознакомиться с моделями других стран, поскольку он стремится модернизировать свое интегрированное с работой обучение. Вставка 2.3 описывает примеры передовой международной практики.

Вставка 2.3. Успешная практика обучения на основе работы и канадская Ассоциация кооперативного образования

Принципы канадской Ассоциации кооперативного образования

Среди принципов канадской Ассоциации кооперативного образования для эффективного обучения, интегрированного с кооперативной работой, выделяются следующие:

- Каждая рабочая ситуация должна быть разработана и утверждена в университете или колледже в качестве подходящей ситуации обучения
- Студент кооперативного обучения должен заниматься производительным трудом, а не просто наблюдением.
- Студент кооперативного обучения должен получать вознаграждение за выполненную работу.
- Прогресс студента кооперативного обучения в работе должен контролироваться университетом или колледжем.
- Эффективность работы студента кооперативного обучения должна контролироваться и оцениваться работодателем студента.

Лучшая международная практика обучения, связанного с работой, в колледжах ТипО

ОЭСР рекомендует, что обучение на рабочем месте в колледжах профессиональной подготовки должно быть:

- Систематическим и обязательным: обучение на рабочем месте должно быть составной частью профессиональной программы и необходимо создать культуру партнерства между учебными поставщиками и работодателями. Учителя должны более тесно сотрудничать с работодателями и помогать разрабатывать учебную программу на местном уровне.
- Гарантия качества и система кредитов: для стимулирования механизмов трудоустройстванеобходимы стандарты качества и четкие правовые рамки. Обеспечение качества должно играть решающую роль в аккредитации новых программ. Места трудоустройства должны быть как можно более полезными для профессионально-технических программ и работодателей, и они должны быть тесно связаны с результатами обучения.

Эти рекомендации в равной степени относятся и к высшему образованию.

Источник: OECD (2014), Skills Beyond School: Synthesis Report, OECD Reviews of Vocational Education and Training; http://www.cafce.ca/_Library/_documents/coopmanual.pdf.

Возможности научно-исследовательского опыта для студентов институционализируются во многих высших учебных заведениях по всему миру, отчасти из-за рекомендаций, сделанных в докладе Комиссии Бойера по вопросам формирования неполного высшего образования в 1998 году (см. вставку 2.4). Преимущества исследовательского опыта для студентов включают в себя большую уверенность в понимании вопросов, связанных с исследованиями и повышенный интерес к карьере в области научных исследований и естественных наук (Jenkins, 2004). В интервью с группой ОЭСР по обзору студенты некоторых программ (например, медицины) выразили желание получить больше исследовательского опыта во время учебы. Очевидно, что вовлечение студентов в исследования на университетском уровне не является основной областью внимания высших учебных заведений (хотя возможно наличие исследовательского компонента в более поздних программах обучения). Тем не менее, если Казахстан стремится получить больше выгоды от подобного подхода, ему необходимо обеспечить достаточный запас профессорско-преподавательского состава для активного участия в научных проектах (смотрите Главу 5).

Разработка учебных программ и дополнительные процессы

Высококачественные программы целенаправленно разрабатывают учебные планы на основе результатов, которые следуют спецификациям, изложенным в национальных квалификационных рамках. Они разрабатывают среду обучения, направленную на развитие этих результатов. Квалификационные рамки, как правило, построены на основе ресурсов рынка труда, и они ориентированы на знания и навыки, получаемые на различных уровнях образования. Одна из их задач заключается в определении разницы между различными типами учебных заведений в системе образования. Таким образом, они помогают определить эквивалентность для целей перевода кредитов и определить опыт, связанный с работой, за который может быть зачислен кредит.

Национальная система квалификаций

Национальная система квалификаций Казахстана является проектом, который должен руководить разработкой учебных программ. Казахстан заслуживает похвалы за принятие первоначальных шагов по разработке и формализации структуры квалификаций, но данная работа находится на ранних стадиях развития. Например, еще предстоит разработать конкретные рамки для секторов, а также стандарты и компетенции, которые будут им соответствовать.

Обзор Европейской комиссии Темпус, проведенный в 2012 году, дал Казахстану оценку 1 из 5 за работу по системе квалификаций, отметив, что процесс только начался. В недавнем первом томе многостороннего обзора ОЭСР Казахстана также делается вывод о том, что: «существует мало свидетельств для того, чтобы можно было вынести предположение, что в настоящее время Национальная система квалификаций используется систематически для разработки учебных программ и выравнивания результатов выпускников с потребностями работодателей в высших учебных заведениях и колледжах профессиональной подготовки» (OECD, 2016).

Вставка 2.4. Рекомендации Комиссии Бойера по изменению системы высшего образования в исследовательских университетах

Комиссия Бойера была создана в 1995 году (под эгидой Фонда Карнеги по улучшению преподавания), с целью изучения высшего образования, предлагаемого в исследовательских университетах в свете изменений в контексте высшего образования Соединенных Штатов. Комиссия начала с признания того, что американская система высшего образования стала менее элитной, и что существуют высокие требования по подотчетности со стороны учащихся и их родителей. Она также отметила, что число профессиональных степеней среднего образования было расширено, и первый год часто сводится к повторению программы высшей школы.

Комиссия Бойера утверждала, что, если исследовательские университеты не предпримут явных усилий, чтобы познакомить студентов с исследовательским обучением, они откажут им в образовании, которое обещали. Рекомендации Комиссии заключались в следующем:

- Создание стандарта исследовательского обучения.
- Построение первого курса исследовательского обучения.
- Построение основы для первого курса.
- Устранение барьеров для междисциплинарного образования.
- Объединение навыков общения и курсовых работ.
- Креативное использование информационных технологий.
- Окончание обучения дипломным проектом.
- Обучение аспирантов в качестве подмастерьев учителей.
- Изменение системы вознаграждения преподавателей.
- Развитие чувства общности.

Источник: <http://www.as.wvu.edu/~lbrady/boyer-report.htm>.

Группе ОЭСР по обзору также не удалось найти доказательства прогресса. В интервью с группой профессорско-преподавательский состав, научные руководители и студенты никогда не поднимали спонтанно вопрос о квалификационной системе. Вполне вероятно, что государственные стандарты для обязательной части учебного плана не соответствуют руководящим принципам квалификационной системы, или, возможно, существование системы квалификаций не было широко освещено в научных кругах. Также может быть, что преподавателям просто не хватает педагогических ноу-хау, необходимых для разработки учебных программ и курсов на основе результатов. Наконец, возможно, что формат национальной системы квалификаций Казахстана, который объединяет воедино знания, навыки и компетенции, а не представляет их по отдельности (и, таким образом, отличается от Европейской системы квалификаций), недостаточно ясен, чтобы помочь ориентации программ на конкретные результаты.

Некоторые другие аспекты системы квалификаций также, по всей видимости, подрывают ее потенциал для поддержания высококачественного образования. Сравнение системы Казахстана с Европейской рамкой квалификаций показывает существенные различия. Уровень казахстанской Национальной рамки квалификаций подчеркивает «способность выбирать направления». В отличие от этого, европейская рамка ссылается на такие пункты, как «когнитивные и практические навыки», «решение проблем» и «автономия» на 2 уровне, и добавляет более сложные навыки и компетенции на каждом последующем уровне. Навыки высшего порядка, которые ожидаются на уровне 6 (по сравнению с первым циклом высшего образования) включают «передовые знания в области», «критическое понимание теорий и принципов», «передовые навыки, демонстрирующие инновационные подходы к решению непредсказуемых проблем», «размышление» и «саморегулирование». Ничего из этого не реализуется непосредственно в системе высшего образования Казахстана. Очевидно, что многое еще предстоит сделать, чтобы довести систему квалификаций до уровня, который был бы сопоставим с европейской системой, и, таким образом, чтобы она могла служить в качестве основного образца для разработки учебных планов, курсов и оценивания.

С марта 2016 года в рамках Государственной программы развития образования и науки на 2016-2019 гг. правительство утвердило новую Национальную рамку квалификаций. В этом контексте делается ссылка на такие понятия, как сложность, автономия и креативность, приводя их в лучшее соответствие с Европейской рамкой квалификаций. Так как эти изменения были осуществлены после

визита группы, сложно оценить, насколько эта система принимается и используется различными заинтересованными сторонами.

Процесс разработки учебного плана

В обзоре ОЭСР / Всемирного банка 2007 года указывалось на негативное влияние, оказываемое централизованной и строго регулируемой системой образования на разработку учебных программ и процесс преподавания. Это остается проблемой, хотя учебные заведения в настоящее время имеют несколько больше свободы, чтобы отклониться от государственных стандартов в разработке учебных программ. Мера свободы действий варьируется в зависимости от типа учебных заведений: десять высших учебных заведений, недавно назначенных в качестве национальных исследовательских университетов, как сообщается, имеют 70% свободы в разработке учебного плана для бакалавриата (т.е. только 30% учебного плана предусмотрено централизованно). Остальные высшие учебные заведения имеют контроль над 55% своего учебного плана. Регулирование свободнее на уровне магистратуры (где предписано только 30% учебного плана) и на уровне PhD (назначается только 10%).

Группа ОЭСР по обзору была заинтересована в обнаружении того, пользуются ли учебные заведения их новой свободой введения разнообразных и новаторских элементов в содержании их программы. С этой целью группа пыталась найти - но не смогла - существенную документацию, которая показала бы, как различные учебные заведения структурируют «одну и ту же» программу (например, образовательные программы) по всей стране. Тем не менее, на основе весьма ограниченной информации, к которой группа смогла получить доступ, и в соответствии с комментариями, полученными в ходе интервью, группа приходит к выводу, что пока существует мало отклонений от государственных стандартов. Высшие учебные заведения, по-видимому, еще не широко используют их ограниченную свободу в ориентации учебных планов на лучшее отражение своей миссии, удовлетворение разнообразных потребностей своих студентов, а также более гибкое реагирование на потребности рынка труда. Если это действительно так, то группа предполагает, что нарушение структурированной и управляемой структуры является трудным шагом для высших учебных заведений. Вполне вероятно, что давняя привычка следования требованиям в отношении того, что и как преподавать, возможно, не допускает развитие достаточного внутреннего опыта в разработке учебных планов.

Группа по обзору заслушала ряд опасений по поводу учебных планов, которые выходят за рамки упомянутых ранее, и были связаны

с последствиями Болонского процесса. Было сообщено, что типовой учебный план высшего образования в Казахстане имеет очень жесткую структуру; имеет тяжелую (некоторые сказали, «чрезмерную») кредитную нагрузку; альтернативные пути для завершения программы недоступны; студенты имеют мало возможностей для выбора своих курсов (факультативных). Многие из этих проблем можно было бы решить, пользуясь гибкостью, которой способствует Болонская система через тщательно разработанную национальную систему квалификаций. Кроме того, университеты по всему миру демонстрируют другие потенциальные подходы к построению гибких программ, которые отвечают уникальным контекстам студентов (вставка 2.5 с примером из Канады).

Научная литература дает представление о поддержке разработки согласованной и соответствующей учебной программы 21-го века. Основные соображения включают в себя:

- Усилия по координации с рынком труда для выравнивания учебного плана с требованиями круга профессий, для которых предназначена программа, а также для создания контролируемых стажировок для магистрантов/докторантов в частном секторе.
- Определение результатов программ в отношении знаний, компетенций и навыков, а также академической и профессиональной этики.
- Расширение использования английского языка на курсах, предлагаемых на уровне магистратуры, для подготовки выпускников для глобального контекста, привлечения и удержания международных талантов.
- Детализирование надзорных и наставнических обязанностей преподавательского состава и предложение структурированного наставничества в обучении для аспирантов, стремящихся к академической карьере (Douglass, 2015; Nerad and Evans).

Вставка 2.5. Гибкая и эффективная программа бакалавриата в области искусства университета Макгилла

Студенты для получения степени бакалавра искусств университета Макгилла, как правило, поступают на четырехгодичную программу, требующую освоения 120 кредитов. Тем не менее, «преимущественный статус» до 30 кредитов может быть предоставлен при удовлетворительных результатах диплома квебекского колледжа, Международного бакалавриата, французского бакалавриата, продвинутого уровня или экзамена программы углубленного изучения предмета.

Для того, чтобы признать разнообразие студенческих интересов, факультет искусств предлагает «многодорожную» 90-кредитную систему, которая включает в себя основную специализацию, дополненную по меньшей мере одной дополнительной специализацией. Она может быть завершена одним из следующих способов:

- a. Основная специализация (36) + дополнительная специализация (18) + 36 факультативных кредита
- b. Основная специализация (36) + дополнительная специализация (36) + 18 факультативных кредита
- c. Основная специализация (36) + дополнительная специализация (18) + дополнительная специализация (18) + 18 факультативных кредита

Источник: https://www.mcgill.ca/study/2015-2016/faculties/arts/undergraduate/ug_arts_program_reqs#topic_C1AC51F9F8024453B327E7BEBD67FEE9.

Участие работодателя в разработке учебных программ

Группа ОЭСР по обзору провела беседы с работодателями и представителями Национальной палаты предпринимателей о степени, в которой высшие учебные заведения имеют связь с рынком труда. Беседы подтверждают, что также было отмечено в источниках: подобные связи существуют, но еще не на национальном, согласованном масштабе. Они чаще всего развиваются на специальной основе и включают местные отрасли промышленности (Сагинтаева и др., 2015). Некоторые работодатели сообщили о значительном разрыве между знаниями студента и учебным планом с одной стороны, и ожиданиями рынка труда с другой стороны. Это исследуется более подробно в следующем разделе данной главы.

Сотрудничество между работодателями и учебными заведениями высшего образования в последнее время было усилено увеличением представленности частного сектора в наблюдательных советах высших учебных заведений (то есть в меньшинстве учебных заведений, где это было реализовано). Группе по обзору было сообщено, что это изменение в управлении привело к разработке

«более 3 000 программ» с участием частного сектора; были запущены стажировки под контролем наставников, лаборатории на базе

Вставка 2.6. Эффективное сотрудничество между работодателями и образовательными учебными заведениями

Круглый стол по вопросам высшего образования бизнес направления (BHERT - Business/Higher Education Round Table) в Австралии

С 1990 года *BHERT* подчеркивает важность обмена знаниями и сотрудничества между секторами в экономике, основанной на знаниях. Он укрепил отношения между бизнесом и сектором высшего образования путем создания стратегических партнерств для разработки программ, которые способствуют развитию образования, научных исследований и инноваций.

Основные направления деятельности *BHERT* вращаются вокруг содействия дискуссии по вопросам политики и таким вопросам, как программы обучения, а также важность инноваций и предпринимательства. Он также выпускает издания, которые достигают широкой аудитории лидеров в области образования, науки, исследований, бизнеса и гражданского общества.

Совет сектора профессиональной подготовки (FISSS) Соединенного Королевства

FISSS являются организациями под руководством работодателя, работающими с более, чем 550 000 работодателей. Они имеют лицензии Комиссии Соединенного Королевства по вопросам занятости и профессиональной подготовки. Охватывая конкретные отрасли, они вносят свой вклад в развитие национальных профессиональных стандартов, разработку и утверждение основ обучения и новых стандартов обучения и сектора квалификационных стратегий.

Основными целями *FISSS* являются поддержка работодателей в разработке и управлении стандартами обучения; сокращение пробелов и недостатков профессиональной подготовки и повышение производительности труда; повышение квалификации персонала своего сектора; улучшение качества предоставления обучения. В настоящее время в Соединенном Королевстве насчитывается 21 организация *FISSS*, охватывающих в общей сложности около 90% рабочей силы Соединенного Королевства.

Источник: Business Higher education Round table, (n.d.), <http://www.bhert.com/about.html>; <http://fiss.org/sector-skills-council-body/directory-of-sscs/>.

Сама Болонская система поощряет сотрудничество между органами государственной власти, университетами, преподавателями, студентами, заинтересованными объединениями, работодателями и агентствами по обеспечению качества. Этот уровень гармонизации играет решающую роль в предоставлении образования, которое имеет отношение к рынку труда. В дополнение к участию работодателей в

советах директоров развитие сильных профессиональных органов на национальном уровне является перспективным подходом, который Казахстан мог бы предпринять, чтобы гарантировать, что программы высшего образования отражают требуемые профессиональные навыки.

Нагрузка преподавательского состава, педагогика и профессиональное развитие

Нагрузка преподавательского состава

Члены преподавательского состава играют важную роль в каждой из трех основных задач высшего образования: обучение, продвижение знаний путем проведения научных исследований, а также обслуживание и вовлечение сообщества. Процент времени, которое преподавательский состав должен тратить на каждую функцию, зависит от типа учебного заведения и миссии. В этом плане могут быть значительные различия даже в пределах одной страны.

Например, в научных университетах Северной Америки обучение и курирование выпускников обычно составляет 40-50% от академических обязанностей (около трех или четырех курсов в год или 135-180 контактных часов), а остальная часть времени преподавателей посвящена исследованиям или, в меньшей степени, академической службе или общественным работам. Тем не менее, в университетах, прежде всего сосредоточенных на обучении, преподаватели могут преподавать целых восемь курсов в год, то есть четыре курса в семестр, что означает 12 контактных часов в неделю.

В Соединенных Штатах, как и во многих других странах основным механизмом для оценки эффективности и производительности работы преподавателей, как правило, служит ежегодный обзор. В некоторых контекстах свидетельства академической производительности (например, студенческие оценки и портфолио преподавателей, свидетельства о применении педагогических инноваций, награды и патенты, производительность исследований, вклад в предоставление услуг и т.д.) могут также служить в качестве основы для расчета ежегодного увеличения заработной платы.

В Казахстане членов факультета называют «преподавательский состав», так как большую часть своего времени они посвящают обучению. Формальная учебная нагрузка рассчитывается на основе числа студентов, за которых преподаватель несет ответственность. На практике эта нагрузка составляет от 20 до 25 часов контактных часов в неделю. Занятия длятся от 50 до 110 минут, а семестр длится 15 недель. Преподаватели, которые имеют более высокую степень или которые занимаются научными исследованиями, как правило, имеют более

легкую учебную нагрузку (на 20% - 50% ниже). Таким образом, учебная нагрузка может составлять от примерно 400 до 750 часов в год.

Миссия высшего учебного заведения, что вполне естественно, определяет распределение нагрузки профессорско-преподавательского состава и ключевые показатели эффективности для оценки производительности преподавателей. Учебная нагрузка в 20-25 часов в неделю, как правило, требует, по меньшей мере, равного количества времени для подготовки, аттестации и вовлечения студентов. Таким образом, данный расклад не оставляет никакого дополнительного времени для других научных мероприятий, таких, как исследования - или это приведет к тому, что смена функций профессорско-преподавательского состава может снизить качество обучения студентов.

В дополнение к обучению и другим научным функциям преподаватели обязаны регулярно тратить время на подготовку отчетов по мониторингу своей деятельности и производительности. Например, один ректор университета, с которым группа ОЭСР по обзору проводила интервью, заявил о необходимости предоставления полных еженедельных отчетов от руководителей подразделений; обязанность создания данных отчетов распределяется сверху вниз по факультету. В интервью группа по обзору получила информацию, что отчетность занимает большое количество времени преподавателя, но дает мало пользы для качества учебного процесса. В обзоре ОЭСР / Всемирного банка 2007 года рекомендовалось сократить бремя отчетности, но очевидно, что Казахстан не добился большого прогресса в этом направлении.

Казахстан должен тщательно продумать свои ожидания от профессорско-преподавательского состава и как они соотносятся с его стратегическими целями для высшего образования. Например, если намерение состоит в том, чтобы повысить производительность исследований преподавателей, то преподавателям потребуется время, оборудование и ресурсы для участия в публикуемых исследованиях. Высокая преподавательская нагрузка или дополнительные обязанности, которые непосредственно не продвигают миссию учебного заведения – к примеру, требования по ведению отчетности, которые представляют мало пользы и могут быть эффективно заменены системой ежегодной отчетности - должны быть пересмотрены в свете всеобъемлющих целей Казахстана по достижению высокого качества, гибкой системы высшего образования.

Подходы к обучению

Во всем мире более широкий доступ к высшему образованию привел к увеличению разнообразия студентов. В то же время наблюдается сдвиг в ожиданиях от выпускников, поскольку они входят в мир трудовой занятости, который характеризуется ростом неопределенности, скоростью, риском и сложностью - и где междисциплинарное сотрудничество становится все более распространенным явлением (Fadel, 2014; Hénard, 2010).

Эффективное обучение больше не определяется с точки зрения грамотного использования дидактических подходов, например, способности проводить хорошо организованные лекции. Современное обучение требует новаторских и разнообразных подходов, которые поддерживают различные стили обучения и вовлечения всех студентов в активное обучение и развитие целого ряда навыков. Оно также требует постоянного размышления, которое основано на отзывах студентов и коллег (Schön, 1983, 1987).

Высшие учебные заведения по всему миру признают проблемы «обучения и преподавания 21-го века» и принимают шаги для того, чтобы гарантировать, что преподаватели и студенты имеют поддержку и опыт, в которых они нуждаются. Исследование ОЭСР / IMHE (Institutional Management in Higher Education – Программа по институциональному управлению в высшем образовании) 29 высших учебных заведений в 20 странах дает широкие перспективы по основным видам обязательств, которые высшее образование должно исполнять для повышения качества обучения и преподавания (Hénard, 2010). К ним относятся:

- структуры и вспомогательные подразделения (подразделения, связанные с преподаванием и обучением; руководители программ, разработчики учебных программ);
- стимулы (награды за опыт преподавания, возможности для личного и профессионального развития);
- проекты, связанные с учебными программами (ускоренные программы; преподавание на иностранных языках);
- обеспечение качества (курсовые рейтинги; циклические обзоры; внутренний контроль качества обучения и эффективности обучения);
- другие нововведения (платформы электронного обучения; учебные сообщества; способствующие развитию учебной среды).

Группа ОЭСР по обзору смогла провести беседы с широким кругом людей (студентами, преподавателями, работодателями и

администраторами) из более, чем 20 высших учебных заведений, хотя ей не представилось возможности понаблюдать за проведением занятий. Основываясь на данных интервью со многими студентами и профессорско-преподавательским составом, группа приходит к выводу, что типичный подход высшего образования к обучению в Казахстане остается в первую очередь дидактическим, с упором на формат лекции. Интерактивное участие происходит в учебных группах, которые следуют после проведения лекции и часто во главе с ассистентами. Несмотря на то, что эти группы дают возможность студентам по-разному обрабатывать материал, существует риск (учитывая то, что группа наблюдала в отношении профессионального развития), что ассистенты не имеют педагогического опыта, чтобы способствовать более глубокому обучению. Кроме того, несмотря на запросы группы ОЭСР по обзору, не было представлено никаких конкретных примеров, подтверждающих использование новаторских технологий для поддержания обучения, которое способствует глубокому изучению, саморегулированию, размышлению и независимости.

Обучение, как представляется, в первую очередь оценивается с помощью курсовых оценок студентов, хотя ни студенты, ни преподаватели не смогли объяснить последствия неудовлетворительных оценок. Существует, однако, ежегодный процесс признания отличного преподавания. Каждый год 200 лучших преподавателей в рамках всей системы получают денежное вознаграждение в размере до 4 миллионов тенге. Для этих и других видов практики, чтобы они оказывали большее влияние на качество, необходимы последующие инициативы в области развития обучения в отношении возмещения ущерба от получения неудовлетворительных оценок и отслеживания воздействия наград за преподавание. Например, эмпирические данные свидетельствуют о том, что относительно небольшие инвестиции в виде грантов, направленные на развитие преподавания, могут иметь непосредственное влияние на улучшение качества учебных программ и преподавания, а также способствовать развитию практикующего сообщества (Num et al., 2015). Некоторые из финансовых средств, необходимых для поддержки данного подхода, можно было бы разумно выделить путем уменьшения размера ежегодных учебных наград.

Возможности академического развития

Для того, чтобы сохранить свою актуальность в меняющемся мире, высшие учебные заведения должны гарантировать, что преподаватели и научные руководители имеют возможность вносить текущие изменения в учебные планы и учебные процессы. Подразделения развития преподавания и обучения в рамках высших

учебных заведений являются основной опорой для академического развития. В научной литературе рассматриваются модели как централизованных, так и децентрализованных подразделений, а также анализируется опыт, необходимый для содействия качеству обучения и преподавания (Saroyan and Freney (eds.), 2010). Также необходимо изучить опыт успешных национальных программ и преподавательских подразделений учебных заведений (вставка 2.7).

Вставка 2.7. Национальные и организационные мероприятия, направленные на повышение квалификации

Национальный форум Ирландии по усилению преподавания и обучения в системе высшего образования представляет хороший пример перспективной практики на национальном уровне. Он был создан министром Ирландии по вопросам образования и квалификации, чтобы собрать вместе руководителей, администраторов и учителей, а также использовать их опыт для формирования передового опыта во всех высших учебных заведениях.

Деятельность Форума включает в себя, например, «заранее оговоренные и координируемые на национальном уровне проекты», которые касаются конкретных секторальных приоритетов. В настоящее время ведутся или планируются четыре проекта по инфраструктуре высшего образования, интеллектуальному анализу данных, цифровому образованию и общедоступному образованию. Другие мероприятия включают семинары, повышение квалификации, вручение наград и ведение фонда («Фонд усиления обучения и преподавания»), который стремится создать потенциал для трансформации системы высшего образования.

Университет Сиднейского института преподавания и обучения предоставляет возможности для профессионального образования, которые основаны на системе академического профессионального обучения и развития, а также предоставляются посредством интернет-программ и курсов. Институт также предоставляет широкий спектр электронного обучения для преподавателей. Они включают в себя поддержку для связи, оценивания и совместной работы, а также учебные материалы и предметы. Члены преподавательского состава также могут делиться практическими советами по обучению с коллегами через портал «Экскурс в преподавание».

Источник: the National Forum for the Enhancement of Teaching and Learning in Higher Education, (n.d.), www.teachingandlearning.ie; Higher education Research and development society of Australasia, (n.d.), <http://herdsa.org.au/>; the University of Sydney, (n.d.), www.itl.usyd.edu.au/.

Повышение квалификации, как правило, предоставляется в учебном заведении или кластером учебных заведений, которые имеют аналогичные профили преподавателей, одни и те же задачи и расположены близко друг к другу. Это позволяет проводить мероприятия, направленные на достижение целевых компетенций, которые являются наиболее актуальными для конкретных образовательных контекстов. Устойчивые и гибкие модели сосредоточены на разработке конкретного опыта в группе, а также с

помощью членов этой группы, участвующих в качестве тренеров, которые согласны обучать других.

В Казахстане преподаватели обязаны по закону участвовать в программах повышения квалификации каждые пять лет. Однако данные программы происходят за пределами самих высших учебных заведений. Обычно данные программы координируются или предлагаются централизованно Национальным центром повышения квалификации (Өрлеу). Стандартное обучение для профессорско-преподавательского состава включает в себя четыре модуля по инновационным методам, самостоятельному обучению студентов, информационным технологиям и управлению, и новым критериям оценки. В течение первых двух недель курсы предоставляются в онлайн-форме, а затем предлагается пройти тест. Остальная часть программы проходит в очной форме. Тренерами, как правило, являются казахстанцы, хотя иногда приглашаются международные эксперты. Өрлеу также сотрудничает с рядом зарубежных университетов и организаций - в том числе Университетами Валенсии, Нью-Касла и Издательством Pearson по предоставлению повышения квалификации преподавателей в международных учебных заведениях; 933 преподавателя воспользовались этой возможностью.

Число людей, которые извлекли выгоду из учебных программ Өрлеу, составляет от 4 000 до более, чем 7 000. Другими словами, от 9% до 17% текущих или недавних членов профессорско-преподавательского состава, возможно, воспользовались возможностью прохождения повышения квалификации. Кроме того, Высшая школа образования Назарбаев Университета также участвует в академическом развитии, в частности, потенциала лидерства в управлении высшим образованием. Масштабы этого проекта и его влияние на качество не были отмечены группой по обзору.

Обязательное непрерывное повышение квалификации в качестве обязательного принципа системы высшего образования является важным достижением и представляет собой потенциально мощный механизм для обеспечения столь необходимого профессионального потенциала научных работников, преподавателей и научных руководителей. Тем не менее, централизованная модель Казахстана, предлагающая фиксированный набор учебных модулей, может не быть оптимальным вариантом. Члены преподавательского состава в казахстанских высших учебных заведениях весьма разнообразны в плане их академической и педагогической квалификации. Это означает, что для них требуются различные виды мероприятий. В связи с острой проблемой повышения общего уровня квалификации преподавательского состава централизованная модель, в которой отсутствует мультипликативный эффект подхода к «обучению

инструкторов для обучения других» вряд ли будет адекватным ответом.

Высшее образование и школьные учителя Казахстана

Сопутствующим вопросом является качество обучения «до начала преподавания» и «в процессе преподавания», которым казахстанское высшее образование обеспечивает учителей начальной и средней школы. Примерно одна четверть всех студентов высших учебных заведений обучается по образовательным программам, и большинство из них изучают программы подготовки учителей. Предыдущие исследования ОЭСР выразили озабоченность в отношении педагогического образования в Казахстане (OECD and the World Bank, 2015; OECD, 2014c). Хотя в настоящем обзоре не анализируется глубина педагогических программ, различные факторы сигнализируют о том, что профессионализация учителей требует коренных преобразований.

В настоящее время отсутствие национальных стандартов для учителей – важного элемента профессионализации - представляет собой препятствие для достижения высокого и стабильного качества в начальной и последующей подготовке учителей в Казахстане. Наличие четких и кратких стандартов, безусловно, поможет прояснить ожидания и послужит в качестве основы для отбора кандидатов, позволяя лучше оценивать компетенции и предоставлять рекомендации для профессионального развития и карьерного роста. Очевидно в настоящее время основа для профессионального развития учителей несоотносима с их потребностями.

Это связано с высоким уровнем специализации степеней, ограничивающих гибкость учителей на рынке труда, отсутствием оценок, идентифицирующих квалификации для обучения, а также ограниченной автономией институтов в разработке своих образовательных программ для учителей.

Один из способов высвобождения значительных ресурсов, которые затем можно было бы инвестировать в современные программы и профессионализацию учителей, мог бы заключаться в прекращении предоставления образовательными программами курсовых работ в дисциплинарных областях (например, математика, естественные науки, казахский язык). На основе своих наблюдений группа ОЭСР по обзору выражает опасения, что подобные курсовые работы могут стать повторением подобных программ, предлагаемых в более многопрофильных университетах. Вместо этого образовательные программы могли бы принимать студентов, которые уже имеют степень в предметной области, и распределить их в одно- или двухгодичные программы, которые будут направлены на развитие профессиональных и педагогических возможностей. Выделение

большого времени и внимания на развитие педагогических навыков учителей будет иметь решающее значение для осуществления перехода к более личностно-ориентированным подходам к преподаванию и обучению. В качестве альтернативы можно было бы объединить обучение по образовательным программам факультетов других вузов с целью реализации совместной программы, которая могла бы привести к получению трех видов степени: степень бакалавра, степень бакалавра образования, а также профессиональное образование учителя, которые дают право выпускнику преподавать в школах (вставка 2.8 с примером из Онтарио).

Вставка 2.8. Программа Бакалавриат высшего педагогического образования Института педагогических наук Онтарио

Программа параллельного педагогического образования является пятилетней программой, в ходе которой студенты после выполнения требований бакалавриата получают степень бакалавра в области образования и профессиональную квалификацию учителя одновременно. Бакалаврская программа предоставляет студентам необходимые знания для их обучения в областях наряду с несколькими вводными ориентированными курсами и полевым опытом. Программа бакалавра образования направлена на развитие основных навыков для эффективного применения предметно-специфических знаний, полученных в программе степени бакалавриата к учительской профессии. Она объединяет теорию и практику.

Источник: Ontario Institute for Studies in Education (n.d.), Program structure http://www.oise.utoronto.ca/BEdConcurrent/About_CTEP/Program_Structure.html.

Качество результатов

Существует несколько возможных показателей качественных результатов. Они могут включать в себя процент завершения и отсева, время до завершения, измерение полученных навыков, показателей трудоустройства выпускников, выпускников на рынке труда (в том числе мера удовлетворенности работодателя) и удовлетворение выпускников. Показатели также могут быть связаны друг с другом. Например, для измерения эффективности могут быть использованы связи между показателями вложений и результатов. Если данные достоверны и их временные ряды являются надежными, многие показатели результатов могут быть количественно определены и отслеживаться в течение долгого времени с целью проведения исследования развития тенденций и происхождения изменений в структуре.

В этом разделе одним из главных результатов, который будет исследоваться, является трудоустройство выпускников (что само по

себе предполагает результат учебных навыков, возможность трудоустройства выпускников).

Общие результаты системы высшего образования Казахстана

Среди прочего разработчики политики сталкиваются с двумя ключевыми вопросами при оценке систем высшего образования:

- Производит ли система в целом достаточное количество выпускников?
- Соответствует ли набор выпускников потребностям экономики?

Сочетание численности учащихся с разбивкой по областям обучения является одним из аспектов ответа на последний вопрос - хотя анализ также должен учитывать сочетание (и уровень) познавательных, социальных и эмоциональных навыков, осваиваемых студентами. Ввиду отсутствия надежных измерений «сквозных» навыков в Казахстане группа ОЭСР по обзору сосредоточила свой анализ на вопросе содержания учебной программы.

В 2014-2015 учебном году в высших учебных заведениях в общей сложности обучалось около 475 000 студентов. Как объясняется в главе 3, выданные правительственным учреждением гранты (предоставленные примерно одной четверти студентов) представляют собой механизм, используемый для определения студентов на специальности, где прогнозируется необходимость роста.

Если в намерение правительства входит не просто обеспечение минимального количества выпускников в определенных областях, а поощрение большего числа студентов к поступлению на данные специальности посредством выделения их относительной важности, то их успех становится неопределенным (Рисунок 2.7). Области, на которые выделяется наибольшее количество государственных грантов, не обязательно являются областями с наибольшей долей поступлений.

Тем не менее, даже если предположить, что намерение государственной политики заключается лишь в обеспечении минимального количества выпускников в той или иной области, механизм, с помощью которого государство определяет эти квоты, и сам действительный механизм распределения квот, сталкиваются с целым рядом проблем. Оставляя в стороне вопросы, поднятые в главе 3 (в отношении последствий выделения государственных грантов) и в главе 6 (относительно безвозвратных потерь, которые несет система грантов в связи с тем, что она, предположительно, оплачивает обучение людей, которые сами могли бы его оплатить), чтобы подход к государственному заказу был эффективным в условиях рыночной

или смешанной экономики (а не плановой), то ему необходимо основываться на исключительно надежных данных о будущем рынке труда.

Рисунок 2.7. Образовательные гранты (2014-15 учебный год) и особенности зачисления (2015-16 учебный год)

Образовательные гранты, присужденные в 2014-15 учебном году (%)		Доля студентов по дисциплинам в 2015-16 учебном году (%)	
Технические науки	41.70	Образование	28.00
Образование	19.30	Технические науки и технологии	23.60
Здравоохранение (доктора)	13.50	Социальные науки, экономика, бизнес	16.60
Сельское хозяйство	6.80	Юриспруденция	12.80
Естественные науки	4.80	Услуги	4.20
Услуги	3.20	Искусство	4.20
Социальные науки, экономика	2.90	Гуманитарные науки	3.40
Гуманитарные науки	2.70	Сельское хозяйство	2.30
Ветеринария	2.10	Естественные науки	2.30
Юриспруденция	1.50	Медицина и здравоохранение	1.30
Искусство	0.80	Военное дело и безопасность	0.50
Военные науки	0.20	Ветеринария	0

Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (МНЭ РК) (2014-2015 учебный год), www.stat.gov.kz

В определенной степени государство имеет некоторые прогнозные данные, но только (и даже здесь, несовершенные) по вопросам спроса, то есть, в отношении своих собственных решений о приеме на работу и предположений о планировании. Группа ОЭСР по обзору предполагает, что госзаказ в основном базируется на информации различных министерств, которые используют информацию, полученную из собственных бизнес-планов, любых предположений, которые они могли бы вывести по поводу последствий крупномасштабных общественных инициатив (например, программ индустриализации), и, возможно, (в неясной степени), информации из секторов, с которыми они часто сотрудничают.

Существует четыре взаимосвязанных риска данного подхода:

- Что касается прогнозирования потребности рынка труда, модель может прогнозировать их только в краткосрочной перспективе - в то время, как высшее образование обучает студентов (по крайней мере, молодежь, которая составляет

большую часть казахстанских студентов), чтобы подготовить их к трудовой жизни.

- Модель ориентирована на инструментальный подход высших учебных заведений к специальностям - например, на предположение о том, что определённые профессии соответствуют определенным областям обучения. Однако, на самом деле во многих странах-членах ОЭСР даже выпускники высокоспециализированных областей обучения, таких, как инженерное дело, в конечном итоге работают в широком диапазоне профессий. Это объясняется тем, что отдельные области обучения выстраивают спектр навыков, выходящий за пределы узких технических областей.
- Предложения рынка труда – кто сможет взяться за какую работу - не могут быть смоделированы министерствами на основе их информации об их собственном спросе и спросе секторов, связанных с ними, на рабочую силу. На рынках труда существует постоянный отток, так как отдельные люди (и не только выпускники) входят в них и выходят из них.
- Очевидно, Казахстан испытывает отсутствие данных для надежного моделирования потребностей частного сектора (т.е. рынка).

Последний пункт необходимо уточнить. Мало что можно сказать против планирования государственного заказа некоторых студенческих мест на основе последних тенденций в области данных о занятости, если студенты не действуют на основе данной информации. Например, если относительная заработная плата выпускников одной специальности является стабильно высокой или постоянно растет, это может быть сигналом рынка, что данные выпускники пользуются спросом (работают они или нет по профессии, которая «соответствует» их области обучения). Данный сигнал будет тогда теоретически восприниматься студентами, поступающими в высшие учебные заведения, и которые затем будут «голосовать всеми руками» за самые желаемые специальности (по крайней мере, пока этими специальностями не насытятся, достигнув точки, при которой начнется спад инвестирования). Конечно обычно рынки не работают подобным идеализированным образом: студенты получают недостаточную информацию или может по другим причинам не проявляют большого интереса к определенным областям «спроса». В этом случае мало что можно сказать относительно государственного вмешательства (например, через гранты) для решения проблем рынка путем поощрения поступления студентов на определенные специальности.

Группа ОЭСР по обзору ознакомилась с работой по разработке модели прогнозирования спроса на профессии на рынке труда в Казахстане. Статус этой модели и ее внутренняя работа не были понятны группе. По мнению группы, данная модель не используется для информирования при формировании государственного заказа на места в высших учебных заведениях.

Казахстан должен гарантировать инвестирование в базы данных рынка труда, которые могут помочь ему понять, какие навыки требуются работодателям. Подобные данные будут включать в себя такие показатели, как занятость и заработная плата, но также должны будут рассматривать доходы от самозанятости и, в идеале, на показатели в таких областях, как качество работы и соответствие навыков. Опросы работодателей с целью определить их уровень удовлетворенности качеством выпускников также будут очень ценными, если они будут систематизироваться. Исследования при регулярном проведении могут обеспечить постоянный и актуальный источник информации для учебных заведений об их учебных программах и качестве их преподавания. Они также могут предоставить правительствам и частным лицам информацию о текущих и возникающих потребностях рынка труда.

В конце концов сами студенты должны иметь надлежащую информацию о результатах выпускников на рынке труда, а не только правительство. Некоторая версия госзаказа (то есть государственная поддержка, направленная на конкретные области), несомненно, всегда будет необходима, чтобы гарантировать, что неудачи рынка не искажают подготовку выпускников - и что первоначальные затраты некоторых менее хорошо оплачиваемых профессий достаточно низки, чтобы позволить студентам ожидать разумного возмещения своих инвестиций в образование.

Со временем, однако, Казахстан должен перейти к модели, в которой информированные студенты имеют возможность принимать правильные решения о своем обучении, основанные на надежной и хорошо понимаемой информации о рынке труда.

Потребности экономики 21-го века

Как было отмечено выше, система государственного заказа основывается на инструментальном взгляде системы высшего образования, который сосредоточен на профессиональных знаниях и навыках. Работодатели, однако, ориентированы на более широкий круг навыков. Например, с использованием базы данных «экскурс в рынок труда» Центр Джорджтаунского университета для дальнейшего и профессионального образования (Georgetown University's Center for Continuing and Professional education, CCPE) выявил 15 основных

навыков, необходимых работодателям. В ряду первых шести - коммуникативные навыки, организационные навыки, письмо, обслуживание клиентов, обработка информации и решение проблем (ССРЕ, 2016). Аналогичные результаты представлены в ходе исследований в различных странах. Все это объясняет растущее внимание правительств и высшего образования к обеспечению того, чтобы студенты высшего образования развивали ключевые когнитивные, социальные и эмоциональные навыки, присущие разным профессиям. Таким образом, вызывает беспокойство тот факт, что важные предметы, которые способствуют развитию воображения, творчества и навыков совместной работы, не присутствуют в учебной программе после 7-го класса средней школы и не акцентируются в учебных планах высших учебных заведений (OECD, 2014c).

«Многомерный» обзор Казахстана ОЭСР 2016 года (The 2016 OECD Multi-Dimensional Review of Kazakhstan) указывает на аналогичные пробелы. В нем утверждается, что, несмотря на высокий уровень грамотности казахстанцев, люди, выходящие на рынок труда, зачастую не обладают видами навыков и квалификациями, которые помогли бы им продвинуть свой рост в ряде отраслей. В нем также подчеркивается необходимость подхода к развитию навыков, который принимает во внимание то, что требуется малым и средним предприятиям - предполагая, что такая стратегия может также содействовать уменьшению утечки мозгов и привлечению талантов в стране (OECD, 2016).

В этом свете опрос работодателей, осуществленный в 2014 году научно-исследовательским центром «Sange» по вопросу конкурентоспособности (Научно-исследовательский центр Sange, 2014) является показательным. Было установлено, что восприятие работодателями качества образования не было особенно положительным. Общее мнение заключалось в том, что программы имели ограниченную прикладную составляющую, что существовал разрыв между знаниями студентов и учебными планами и ожиданиями рынка труда, а также то, что выпускников необходимо было переучивать после принятия на работу. Работодатели подчеркнули недоразвитые лидерские качества, плохие навыки общения, особенно на английском языке, ограниченные аналитические навыки и способность решать задачи, а также недостатки в способности думать и работать независимо друг от друга и идти на риск.

Однако они признали, что выпускники некоторых учебных заведений были подготовлены гораздо лучше. Следует отметить, что Казахстан не одинок в данной проблеме. По данным исследования деловой среды и производительности предприятий Всемирного банка 2008 года более 40% фирм были недовольны наличием

квалифицированных рабочих в странах СНГ со средним уровнем дохода (World Bank, 2012).

В ходе опроса «Sange» 2014 года работодатели также указали на вопросы отношения к работе, затрагивающие выпускников: нереалистичные ожидания с точки зрения позиции и оплаты по отношению к их квалификации и компетенции; ожидание постоянных премий и признаний за проделанную работу; самоуверенность, которую прививают им их учебные заведения в отношении типов занятости, которые будут им обеспечены после получения степени. Некоторые предположили, что недостатки были частично связаны с низким уровнем сотрудничества между работодателями и высшими учебными заведениями, а также нежеланием высших учебных заведений получить обратную связь от работодателей. Группа предложила, что путем инвестирования времени в построение отношений с работодателями и создание сетей выпускников, высшие учебные заведения могли бы существенно улучшить качество предоставляемого ими образования.

Результаты данного опроса во многом соответствуют тому, что группа ОЭСР по обзору услышала во время встречи с работодателями (которые были созданы самими высшими учебными заведениями) со всей страны. Было бы справедливо сообщить, что многие из казахстанских работодателей указали, что они были довольны техническими навыками выпускников, если не учитывать другие «мягкие» навыки, указанные выше. Информаторы, которые представляли международные фирмы, были гораздо менее оптимистичны: они выразили озабоченность по поводу уровня как технических, так и «мягких» навыков.

Отчеты, полученные от работодателей, предполагают, что высшее образование не предоставляет обучение выпускников навыкам международного уровня - и что казахстанские работодатели не ожидают или не требуют этих уровней навыков. Это, в свою очередь, указывает на риск падения равновесия Казахстана в сторону «слаборазвитых навыков», где заниженные ожидания станут сбывшимся опасением. Это будет препятствовать дальнейшему росту производительности, которая необходима Казахстану для выполнения своих амбициозных целей экономического роста.

Недостатки, отмеченные выше, еще раз подчеркивают, что результаты очень сильно зависят от процессов. Нацеливание и намеренное развитие познавательных, социальных и эмоциональных навыков на всех уровнях образования выделяется как одна из важнейших областей. Ясно послание от работодателей о том, что им нужны выпускники, которые не только имеют хорошие знания в предметной области, но могут применять свои знания и навыки, могут

эффективно использовать язык и технологии, могут вводить новшества и мыслить нестандартно, а также обучаться на работе (Вставка 2.9).

Вставка 2.9. Какие навыки важны для достижения цели?

Опираясь на десятилетия образовательных, психологических, социологических и экономических исследований, политикоориентированные организации, такие, как ОЭСР, канадская организация Conference Board, Национальный исследовательский совет Канады и Национальный центр образования и экономики Соединенных Штатов рекомендовали учебным заведениям содействовать развитию познавательных навыков (например, рассуждению, креативности, интеллектуальной открытости); фундаментальных навыков (например, способности эффективно использовать инструменты, такие, как язык и технологии, управление информацией, способность использовать числа, мышление и решение проблем); командных навыков (например, взаимодействию в гетерогенных группах, участию в проектах и задачах, лидерству); и личных навыков управления (например, действовать автономно и добросовестно, демонстрировать позитивное отношение, быть ответственным, быть гибким, постоянно учиться и работать безопасно). Они также рекомендовали привести в соответствие учебные программы и дополнительный образовательный опыт, подходы к обучению и педагогике, а также оценивание с целью содействия результатам обучения.

Источник: Conference Board of Canada (2000). www.conferenceboard.ca/topics/education/learning-tools/employability-skills.aspx (accessed 25 april 20106).

Pellegrino, J. (2006), "Rethinking and Redesigning curriculum, instruction, and assessment: what contemporary Research and theory suggests", National centre on education and economy for the New commission on the skills of the American workforce, Pennsylvania.

Pellegrino, J. and M. Hilton (eds.) (2012), Education for Life and Work: Desirable Knowledge and Skills for the 21st Century, National Research council and National Academic Press, Washington DC.

Pellegrino, J., N. Chudowsky and R. Glaser (eds.) (2001), Knowing what students know: the science and design of educational assessment, National academic Press, Washington DC.

OECD (2008), Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality, www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf.

Рекомендации

В данном обзоре Казахстану рекомендуется:

Установить больший акцент на результатах выпускников 21 века. Произвести систематические изменения в ресурсах, которые использует система высшего образования и в процессах, которые она использует для того, чтобы помочь студентам лучше развить навыки, знания и квалификации, которые подготовят их к непрерывному обучению и помогут добиться успеха в меняющемся мире.

- Активно ориентировать учебные программы в сторону формирования знаний, навыков и квалификаций, которые будут актуальны в условиях непрерывных социально-экономических преобразований в 21-м веке (то есть не только «конкретных» профессиональных навыков). Удостовериться в том, что учебный план и содержание курса, обучающие подходы и методы оценки ориентированы на достижение этих результатов. Построить подходы, которые развивают умение анализировать, применять знания, проявлять креативность и дивергентное мышление во всех программах.
- Удостовериться, что опыт дополнительного обучения, такой, как практика и внеучебные мероприятия, также помогают студентам приобрести широкий спектр навыков.
- Полностью разработать полезные, современные и легкие в использовании национальные квалификации с участием в этом процессе работодателя. Согласовать спецификации знаний, навыков и компетенций для каждого уровня квалификаций с международными критериями (например, с критериями Европейской системы квалификаций). Учебные заведения должны строго придерживаться рамок при разработке и реализации учебных программ, а также при оценке и определении эквивалентов кредитов.
- Ориентировать ЕНТ на оценивание конкретных результатов, которые соответствуют тем, которые описаны в современной национальной системе квалификаций. Дополнить ЕНТ другими инструментами (например, отдельным вступительным экзаменом, средним баллом успеваемости в средней школе, эссе с описанием цели поступления в университет), которые подходят для контроля приема студентов в высшие учебные заведения.
- Повысить гибкость в выборе курса и поощрять выбор междисциплинарных курсов.

Усилить связи между высшими учебными заведениями и сообществом работодателей.

- Обеспечить дальнейшее развитие связей образовательных программ и высших учебных заведений - и системы высшего образования в целом - с работодателями. Перейти с текущего локального специального подхода к привлечению работодателя к более структурированному.
- Удостовериться в том, что практика и другие возможности производственного обучения активно «помещают» студентов в подлинные ситуации, связанные с работой. Исследовать

альтернативные подходы (например, кооперативы). Оценить влияние опыта работы.

- Рассмотреть вопрос о предоставлении студентам возможностей участия в научных исследованиях, получения исследовательского опыта.
- Усилить связи профессорско-преподавательского состава с рынком труда с тем, чтобы они были в курсе существующей практики и потребностей. Поощрять командное преподавание, которое объединило бы ученых со специалистами-практиками.

Ввести децентрализованные структуры и механизмы, эффективно повышающие квалификацию и профессиональный опыт ученых, преподавателей и научных руководителей.

- Обеспечить академические и профессиональные возможности для развития на местном уровне для всех основных преподавателей и научных сотрудников. Привлекать квалифицированных экспертов для проведения обучения преподавателей и научных сотрудников. Уделить особое внимание, в частности, развитию специальных компетенций в разработке программы и курса, лично-ориентированных подходов к обучению и оценке когнитивных, социальных и эмоциональных навыков.
- Официально утвердить механизмы для систематической передачи любых существующих подходов к развитию профессорско-преподавательского состава, применяемых в Назарбаев Университете и национальных университетах, в другие высшие учебные заведения. Оценить влияние данных подходов.
- Удостовериться в том, что преподаватели с высшей квалификацией достаточно распределены по всей системе высшего образования.
- Пересмотреть существующую структуру рабочей нагрузки профессорско-преподавательского состава, обеспечив не столь высокое общее количество контактных часов для возможности выполнения ими других обязанностей.
- Провести тщательный анализ программ подготовки учителей с целью осуществления модернизации своих учебных планов и, следовательно, лучшей профессионализации будущих и нынешних учителей. Рассмотреть вариант предложения программы педагогического образования на уровне магистратуры.

Ввести надежные механизмы для облегчения постоянного процесса улучшения качества

На уровне системы:

- Создать условия, которые позволят высшим учебным заведениям проходить процесс аккредитации, а также другие процессы обеспечения качества для достижения полного соответствия принципам и стандартам Болонского процесса.
- Перейти от мониторинга для контроля к формирующему подходу к оцениванию, который поддерживает улучшение.
- Повысить доверие к таким процессам, как аккредитация, которые были внедрены для обеспечения качества: гарантировать, что эти процессы являются надежными, а обязанности и подотчетность субъектов надзора являются прозрачными.
- Установить достижимые и реалистичные цели и показатели для оценки качества различных типов высших учебных заведений. Разработать виды поощрения улучшенной производительности.
- Ввести практику на основе фактических данных. Использовать анализ данных для принятия обоснованных политических решений. Удостовериться в том, что данные и их интерпретация надежны и доступны для общественности.

На институциональном уровне:

- Укрепить внутренний контроль качества. Проводить периодические обзоры академических программ, вовлекая преподавательский состав в процесс рецензирования коллег. Снизить зависимость от механического ведения отчетности.
- Активно использовать обратную связь от курсовых оценок студента, а также с помощью других ресурсов (например, самоанализа, портфолио преподавателей и т.д.) с целью улучшения качества преподавания и обучения.
- Ориентировать результаты программ в направлении равнозначных программ международного уровня.

Поддерживать систему высшего образования с помощью сильной и хорошо распространяемой системы информирования о рынке труда, которая сообщает о результатах выпускников высших учебных заведений.

- Со временем отойти от централизованного подхода к планированию (воплощенного в текущей системе госзаказа) и

двигаться в направлении предоставляющего студентам комплексную информацию о рынке труда, что позволяет им сделать выбор, отражающий экономический спрос на широкий спектр навыков.

- Сохранить, по мере необходимости, целевые подходы к финансированию, которые непосредственно направлены на устранение неудач, постигших выпускника на рынке труда. Отойти от подходов, предполагающих финансирование студентов для того, чтобы они сделали то, что они, в любом случае, сделали бы по своей собственной инициативе.

Примечание

1. Это относится к обучающимся с уровнем в области математики, ниже 2 в соответствии с рамками PISA 2012 года.

Использованные источники

- Boyer Commission on Educating Undergraduates in the Research University (1998), *Reinventing Undergraduate Education: A Blueprint for America's Research Universities*, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, US, www.adelaide.edu.au/rsd/evidence/related-articles/Boyer_Report.pdf (accessed 10 February, 2016).
- Business Higher Education Round table (n.d.), www.bhert.com/about.html
- Christensen Hughes, J. and E. Mighty (eds.) (2010), *Taking Stock: Research on Teaching and Learning in Higher Education*, School of Policy Studies, Queen's University, McGill-Queen's University Press, Kingston, Canada.
- Conference Board of Canada (2000), www.conferenceboard.ca/topics/education/learning-tools/employability-skills.aspx (accessed 25 April 2016).
- Donovan, S., J. Bransford and J. Pellegrino (1999), *How People Learn: Bridging Research and Practice*, National Academy of Sciences, Washington DC
- Douglass, J. (ed.), (2016), *The New Flagship University: Changing the Paradigm from Global Ranking to National Relevancy*, Palgrave MacMillan, New York, <http://dx.doi.org/10.1057/9781137500496>.
- ГППО (2010), *Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы*, Европейская комиссия, Темпус, http://eacea.ec.europa.eu/tempus/participating_countries/overview/Kazakhstan.pdf. (доступно на момент 25 апреля 2016).
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) et al. (2015), Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, Brussels, www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf.

- Fadel, C. (2014), “21st century education”, presentation made at the OECD “What Works” Conference on fostering quality teaching in higher education, Paris, 8-9 April.
- Georgetown University’s Center for Continuing and Professional Education (CC PE, 2016): <http://scs.georgetown.edu/departments/5/centerfor-continuing-and-professional-education/news/5504/top-skills-jobseekers-in-2016>
- Gibbs, G. (2010), *Dimensions of Quality*, The Higher Education Academy, York, United Kingdom.
- Hénard, F. (2010), *Learning our Lesson: Review of Quality Teaching in Higher Education*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079281-en>
- Hum, G., C. Amundsen and E. Emmioglu (2015), “Evaluating a scholarship of teaching and learning grants program: Our framework, process, initial findings, and reflections”, *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 46, pp. 29-38.
- Inoue, K. and L. Gortazar (2014), *Strengthening Kazakhstan’s education systems: An analysis of PISA 2009 and 2012*, World Bank Group, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/453571468050713745/Strengthening-Kazakhstan-education-systems-an-analysis-of-PISA-2009-and-2012>.
- Jenkins, A. (2004), *A Guide to the Research on Teaching-Research Relations*, Higher Education Academy, York, United Kingdom.
- Каланова, С. (2015), «Казakhstan: открытие системы высшего образования для Европы», презентация, представленная на семинаре, организованном *Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragon*, 17 апреля, Сарагоса, Испания.
- Закон «Об образовании» (2007), Закон «Об образовании» Республики Казахстан № 319 от 27 июля 2007, -III ЗРК, Об образовании, последнее издание от 09 апреля 2016 года.
- Marton, F. and R. Säljö (1976), “On Qualitative Differences in Learning: 1- Outcome and Process”, *British Journal of Educational Psychology*, Vol. 46, pp. 4-11.
- MCGILL University’s (2015), www.mcgill/study/2015-2016/faculties/arts/undergraduate/ug-arts-program.
- МОН РК (2010), Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-20 гг.: Указ Президента РК №1118 от 7 декабря 2010 года.

- МОН РК (2016 г.), Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-19 гг., Указ Президента РК от 1 марта 2016 года.
- МОН РК (2014-2015) Статистические данные от Министерства образования и науки Республики Казахстан, <http://edu.gov.kz>
- National Center on Education and the Economy (2008), *Tough Choices or Tough Times: The Report of the New Commission on the Skills of the American Workforce*, Jossey-Bass, San Francisco.
- NSSE (2015), “ Engagement Indicators and High-Impact Practices”, National Survey of Student Engagement, http://nsse.indiana.edu/pdf/EI_s_and_HIPs_2015.pdf.
- Высшая школа образования Назарбаев Университета (2014), *Развитие стратегических направлений реформирования системы образования в Казахстане на 2015-2020 годы*, отчет о диагностике, Indigo Print, Астана.
- Nerad, M. and B. Evans (eds.) (2014), *Globalization and Its Impacts on the Quality of PhD Education: Forces and Forms in Doctoral Education*, Global Perspectives on Higher Education, Sense Publishers, Rotterdam, <http://dx.doi.org/10.1007/978-94-6209-569-4>.
- OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.
- OECD (2014), *Skills Beyond School: Synthesis Report*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en>.
- OECD (2014a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I, Revised edition, February 2014)*, PISA , OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OECD (2014b), *Reviews of National Policies for Education: Secondary Education in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205208-en>.
- OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf.

- OECD /The World Bank (2015), *OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245891-en>.
- OECD /The World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.
- Пак, Н (2010), «Интеграция Республики Казахстан в мировой образовательный сценарий: от реформ в области образования до повышения качества и обеспечения участия в мировом рейтинге», *Global Management Journal*, Том. 3, № 2, <http://globalmj.eu/?s=Natalya+Pak> (accessed 20 February 2016).
- Pellegrino, J. (2006), “Rethinking and Redesigning Curriculum, Instruction, and Assessment: What Contemporary Research and Theory Suggests”, National Centre on Education and Economy for the New Commission on the Skills of the American Workforce, Pennsylvania.
- Pellegrino, J. and M. Hilton (eds.) (2012), *Education for Life and Work: Desirable Knowledge and Skills for the 21st Century*, National Research Council and National Academic Press, Washington DC .
- Pellegrino, J., N. Chudowsky and R. Glaser (eds.) (2001), *Knowing what students know: the science and design of educational assessment*, National Academic Press, Washington DC .
- Priscilla King Gray Public Center (n.d.), <http://web.net.edu/mitpsc/whatwedo/work-study/>.
- Sagintayeva, A. et al. (2015), “University-Industry Partnerships in Kazakhstan as a Strategy for Higher Education Reform”, presentation at the European Educational Research Conference, Berlin, 8-11 September.
- Исследовательский центр Sange (2014), «Оценивание образования и исследований в Казахстане на основе показателей ГИК» (на казахском языке).
- Saroyan, A. and M. Frenay (eds.) (2010), *Building Teaching Capacity in Universities: From Faculty Development to Educational Development*, Stylus, Sterling, VA .
- Сатпаев, Д. (2014), «Коррупция в Казахстане и качество управления», Документ ИРС № 475, *Институт развивающихся стран*, Чикаго, Япония, www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/475.pdf (доступно на момент 30 января 2016).
- Sawyer, K. (2006), *The Cambridge Handbook of the Learning Sciences*, Cambridge University Press, New York.

World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report, 2015-2016*, Geneva, www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf. (accessed on 25 April 2016).

Ергебеков, М. и З. Темирбекова (2012), «Болонский процесс и проблемы в системе высшего образования Казахстана», *Procedia - Социальные и поведенческие науки*, Том 47, стр. 1473-1478.

Глава 3

Доступ и равенство высшего образования в Казахстане

В главе рассмотрены доступ к высшему образованию, уровень подготовки абитуриентов и вступительные требования вузов для абитуриентов. В главе также рассмотрена система финансовой помощи и ее влияние на равенство доступа, и барьеры на пути достижения равной успеваемости. Система высшего образования Казахстана уделяет особое внимание успевающим студентам и располагает недостаточно качественной процедурой обработки данных и мониторинга поддержки малообеспеченных студентов. Слабая и недостаточная подготовка студентов, а также действующие вступительные требования, как правило, направлены в пользу студентов из школ, имеющих лучшие ресурсы и тех, чьи родители могут позволить себе репетиторов. Системная проблема более низкого качества, более ограниченного в ресурсах преподавания для сельских школьников и студентов из групп с низким социально-экономическим положением представляют существенный барьер на пути к равной успеваемости. Меры по решению этой проблемы остаются ограниченными, и нынешняя система финансовой помощи негативно сказывается на равенстве доступа.

Международный опыт развития доступа и равенства в высшем образовании

Широкий доступ к высшему образованию, как правило, означает, что все люди с желанием и возможностью обучаться в университете, могут беспрепятственно получать высшее образование независимо от их социально-экономического положения. Доступ связан с равенством, которое требует, чтобы возможности получения высшего образования были «одинаково доступными для всех граждан». (Рейсберг и Уотсон, 2011). Расширение доступа не обязательно ведет к повышению равенства: для обеспечения равенства необходимо «предусмотреть решение обуславливающих факторов, которые определяют, кто поступит и кто будет обучаться вплоть до получения диплома» (Reisberg and Watson, 2011).

ОЭСР выделяет два ключевых аспекта равенства: беспристрастность и инклюзию. Личные или социальные обстоятельства (например, пол, национальность или семейное происхождение) не должны быть препятствием для получения образования, и все должны освоить по крайней мере, базовый минимальный уровень навыков. В системах образования, которые обеспечивают достижение справедливости и инклюзии, большинство студентов имеют возможность достичь навыков высокого уровня, независимо от их личных и социально-экономических обстоятельств (OECD, 2012a).

Таким образом, подходы к обеспечению равенства в системе высшего образования, определяются следующими принципами:

- каждый, кто имеет склонность к получению высшего образования, должен иметь возможность обучаться;
- прием в вузы должен проходить без дискриминации по социальному положению, половой, религиозной или национальной принадлежности;
- всем людям должны быть предоставлены равные возможности для развития своих способностей (James, 2007).

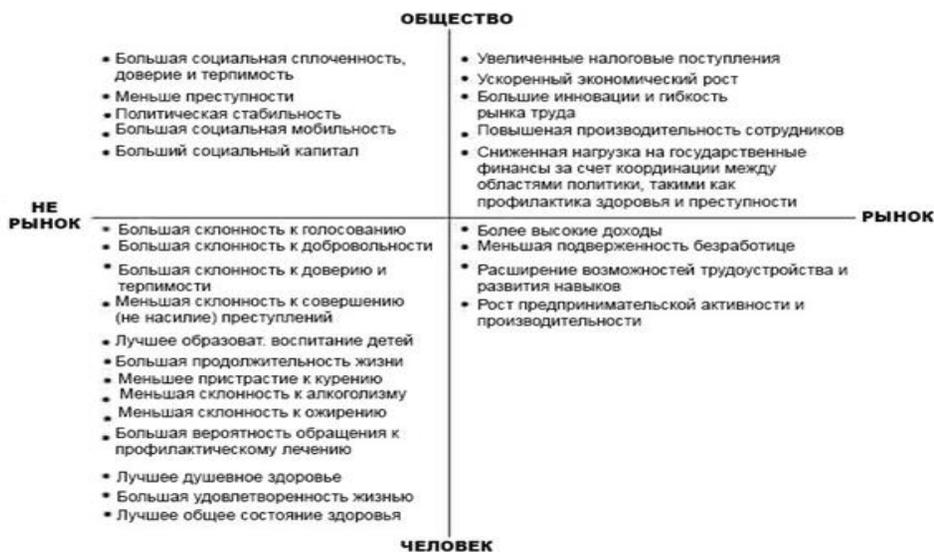
Различные интерпретации этих принципов влияют на национальную политику и стратегии, а также определяют, как измеряется эффективность в достижении целей. Следует отметить, что в разных странах приняты различные стратегии для расширения доступа к высшему образованию. Эти различия определяют то, как высшее образование финансируется в целом, и какая финансовая поддержка предоставляется лицам, стремящимся получить образование. Самыми эффективными системами образования

являются те, которые сочетают справедливый доступ с высоким уровнем успеваемости обучающихся.

Навыки и знания, которые развивает высшее образование, оказывают положительное влияние на экономический рост и региональную конкурентоспособность и, что не менее важно, на индивидуальную занятость и перспективы карьерного роста.

Высшее образование также связано с более широкими выгодами для отдельных людей и общества, от улучшения здоровья и удовлетворенности жизнью до социальной сплоченности и общественной безопасности (Department for Business innovation and skills, 2015) (см. рисунок 3.1).

Рисунок 3.1. Преимущества высшего образования для личности и общества



Источник: Department for Business innovation and skills, UK, (2013), https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254101/bis-13-1268-benefits-of-higher-education-participation-the-quadrants.pdf.

Важно отметить, что высшее образование имеет потенциал для снижения социального неравенства, и, таким образом, уменьшения социальных и экономических издержек (более низкий рост, снижение инвестиций), которые приходят с неравенством (OECD, 2015). Тем не менее, повышение общего уровня образования не обязательно ведет к росту социальной мобильности и более равным результатам.

Иногда, если возможности распределены несправедливо, высшее образование только воспроизводит социальное расслоение. Это происходит, например, когда критерии «заслуги» для доступа к высшему образованию в значительной степени отражают те преимущества, которые молодые люди получают от социально-экономического статуса своей семьи (например, доступ к лучшим школам и репетиторам, доступ к более мощным социальным сетям). По всему миру расширение высшего образования часто не в состоянии сократить различия в уровнях поступления на обучение и его окончания студентами из семей с высокими и низкими доходами. В действительности же существуют доказательства того, что высшее образование в некоторых случаях расширяет, а не ограничивает социальное неравенство - и этот дисбаланс в доступе к высшему образованию оказывает негативное влияние на мобильность поколений (Department for Business innovation and skills, 2015; Redmond et al. 2014).

Низкий социально-экономический статус (СЭС) включает в себя более узкую экономическую несостоятельность: он характеризуется пробелами в социальном капитале (то есть связях, общих ценностях и понимании в обществе, которые позволяют отдельным лицам и группам доверять друг другу и работать вместе) и культурном капитале (то есть идеях и знаниях, которые люди черпают в процессе участия в общественной жизни, в том числе понимания социально соответствующего поведения и способности общаться эффективно). В большинстве стран социальный класс является самым надежным показателем вероятности того, что люди будут участвовать в системе высшего образования на определенном этапе своей жизни и, как следствие, будут иметь доступ к более престижным вузам и областям знаний. Это особенно актуально в развивающихся странах, где студенты с более низким социально-экономическим статусом часто имеют мало шансов на получение доступа к высшему образованию.

Обеспечение равенства в высшем образовании является одной из самых сложных проблем, стоящих перед высшими должностными лицами (вставка 3.1). Несмотря на широкое признание положительной роли и вклада высшего образования в широкий спектр социально-экономических целей, существуют большие различия в степени, в которой страны вкладывают средства в эту область, и в том, как эти инвестиции поддерживают индивидуальные возможности.

Вставка 3.1. Высшее образование и социальная мобильность

Согласно исследованию ОЭСР:

- Только один из пяти студентов из семей с низким уровнем образования достигает степени высшего или среднего профессионального образования. Для сравнения в среднем по странам-членам ОЭСР две трети студентов, которые имеют по крайней мере одного из родителей с высшим образованием, являются выпускниками вузов.
- Девушки превосходят молодых людей по показателям получения уровня образования, превышающего уровень образования их родителей.
- В среднем в странах-членах ОЭСР примерно половина 25-34-летних молодых людей, не являющихся студентами, достигли того же уровня образования, как и их родители, в то время, как более одной трети молодых людей имеют образование, выше, чем уровень их родителей.

Источник: OECD (2012b), *Education at a Glance 2012: Highlights*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en.

Безбарьерная политика доступа и равенства

В то время, когда многие страны-члены ОЭСР переживают увеличение приёма в высшие учебные заведения, которое сопровождается значительными бюджетными ограничениями, существует реальная проблема определения наиболее эффективного и справедливого подхода к повышению доступа к образованию и улучшению результативности обучающихся. Задача для всех систем в борьбе за равенство имеет два аспекта:

- обеспечение наилучших возможностей для всех студентов для полной реализации своего потенциала;
- устранение случаев низкого социально-экономического положения, которые ограничивают уровень образовательных достижений.

Повышение стремления и обеспечение активной поддержки

Существует масса доказательств того, что состояние начального и среднего образования является основным препятствием для достижения равных результатов в области высшего образования (OECD, 2012a, 2014a and b). Мероприятия в области довузовского образования и, в частности, в первые годы обучения в школе, оказывают влияние на студентов, которое впоследствии имеет глубокие последствия (Ferguson et al., 2007). Недостаточная

представленность людей из малообеспеченных слоев в системе высшего образования, как правило, является следствием воздействия низких показателей завершения школьного образования и более низкого уровня владения навыками в области базового образования (ограниченные возможности, когда прием на конкурсной основе определен успеваемостью). Это также является следствием более низкого уровня стремления к образованию, снижения восприятия значимости высшего образования и отсутствия причастности к культуре университетов (Bowes et al., 2013).

Во многих странах идея о студентах, являющихся первыми получающими высшее образование в семье или так называемым «первым поколением», стала полезным инструментом для выявления и решения конкретных потребностей этих студентов. Программы, которые решают социальные проблемы, повышают стремление к получению высшего образования и изменяют представление об образовании, способствуют достижению измеримых различий в доступе и успехе в системе высшего образования. Такие инициативы являются наиболее эффективными при централизованной координации и поддержке (Bowes et al., 2013).

Во многих секторах образования действуют устойчивые, финансируемые государством проекты, которые работают со школами в неблагополучных районах или районах с низким СЭС для повышения стремления и ознакомления студентов с самой идеей получения высшего образования. Эти проекты могут включать в себя визиты преподавателей, которые будут говорить о высшем образовании и обучать школьников. Летние школы на территории кампуса для студентов сельских и неблагополучных школ знакомят школьников с необходимостью получения высшего образования и предоставляют им дополнительное обучение. Схемы наставничества сверстников, когда студенты высших учебных заведений работают со школьниками, были очень эффективны в повышении этого стремления (Garranger and MacRae, 2008). Например, австралийская программа коренного наставничества успешно использует стратегии наставничества сверстников в отношении коренных студентов средней школы, с целью поднять устремления, улучшить выпуск из школ и уровни достижений и повысить результаты занятости (KPMG, 2013). В Канаде совместные университетские и школьные программы, направленные на чаяния уязвимых групп молодежи, такие, как учебный центр Ви Чиваканака Университета Виннипега, также показали себя эффективными в предоставлении студентам высшего образования и побуждении их задуматься о высшем образовании как реальном будущем для них.

Вставка 3.2. Государственные стратегии: программа партнерства и участия в системе высшего образования Австралии

В 2009 году австралийское правительство ввело программу партнерства и участия в системе высшего образования (Higher Education Participation and Partnerships Program - HEPPP), направленную на улучшение доступа и удержание студентов из низких социально-экономических слоев в высшем образовании. Компонент «участие» предлагает университетам финансовые стимулы для зачисления и удержания студентов с низким СЭС. Средства могут быть использованы вузами для финансирования информационно-пропагандистской деятельности.

Партнерские проекты, финансируемые HEPPP, привели к сотрудничеству между университетами. Например, проект «*Мосты к высшему образованию*» является совместным проектом пяти университетов штата Новый Южный Уэльс. Он направлен на резкое повышение показателей участия в высшем образовании студентов из слоев, которые недостаточно представлены в системе высшего образования государства. Согласно внешним оценкам программа принесла положительные результаты. Проекты были направлены на:

- результаты и академическую подготовленность студентов (например, сессии академических навыков, а также наставничество и репетиторство, предоставляемые нынешними студентами высших учебных заведений);
- доступ к высшему образованию (например, студенческие визиты в университетские городки, общественные мероприятия, а также фокус-группы для родителей);
- школьное сообщество и возможности - проекты создания партнерства с высшими учебными заведениями, общинами и университетами (например, с помощью профессиональных семинаров для учителей и общественных мероприятий);
- осведомленность, уверенность и мотивацию - проекты повышения уровня осведомленности студентов о возможностях высшего образования;
- привлечение аборигенов и жителей островов пролива Торрес - проекты, сосредоточенные на построении стремлений и на уникальных и культурных потребностях студентов.

Источник: Bridges to Higher Education (2016), www.bridges.nsw.edu.au/home; Gale, T. and S. Parker (2013), *Widening Participation in Australian Higher Education*, Report submitted to HEFCE and OFFA, www.ncsehe.edu.au/publications/widening-participation-australian-higher-education/.

Правительственная политика в таких странах, как Соединенное Королевство и Австралия (вставка 3.2), которая была направлена на расширение доступа или участия, была особенно эффективна в повышении уровня участия студентов из малообеспеченных слоев

(Higher Education Funding Council for England, 2015). Например, меры «позитивной дискриминации», такие, как распределение мест в системе высшего образования специально для студентов из малообеспеченных семей, играют важную роль в расширении участия в высшем образовании в Австралии.

В Испании государство несет ответственность за обеспечение единства системы высшего образования, в том числе равенства возможностей и отношений внутри и между автономными сообществами. Это достигается путем предоставления финансовой помощи студентам с низким доходом через национальную систему стипендий и дополнительных схем на региональном уровне.

Государственные университеты имеют низкую плату за обучение, а высшие профессиональные учебные заведения не взимают никакой платы. Создание высших учебных заведений в каждом автономном сообществе предусматривает увеличение доступа за счет расширения предоставления образования. Активная политика позитивной дискриминации нацелена на зрелых студентов и инвалидов. Дополнительные меры повышают информированность о вопросах равенства, особенно в области гендерного равенства.

Устранение финансовых барьеров

Иногда барьеры к получению высшего образования происходят от ограниченных финансовых ресурсов студентов. Воспитание в неблагополучной семье, в которой родители имеют низкий уровень образования, часто означает наличие меньшей финансовой поддержки, доступной для обучения. Кроме того, некоторым молодым людям приходится рано выходить на рынок труда, чтобы прокормить себя и свои семьи. Проблемы усиливаются, если система образования не обеспечивает поддержку для студентов из малообеспеченных семей.

Ответом на этот вопрос не обязательно должно быть бесплатное обучение для всех, поскольку такой подход может привести к неэффективному использованию ограниченных государственных средств: он субсидирует не только тех, кто не может позволить себе высшее образование, но и тех, кто может. Вместо этого можно установить умеренный уровень платы за обучение - и в то же время предоставить студентам возможность извлекать выгоду из комплексных систем финансовой помощи, что явилось бы эффективным способом для расширения доступа к высшему образованию, эффективного распределения ограниченных государственных средств, а также содействия равенству, признавая значительные частные выгоды, которые студенты получают от высшего образования. Гейл и Паркер (2013) обнаружили, например,

что австралийские студенты из определенных целевых групп (в частности, студенты с низким СЭС) извлекают выгоду из трех форм финансовой поддержки: поддержки для погашения платы за обучение, такой, как отложенные и пропорциональные доходу схемы погашения кредита; поддержка в получении дохода во время учебы в университете, которая является проверенным и достаточным средством, чтобы уменьшить или устранить необходимость заниматься оплачиваемой работой во время учебы; и схемы финансирования, которые могут получить вузы для удовлетворения конкретных потребностей целевых групп.

Одним из перспективных подходов к системе финансовой помощи является тот, что сочетает в себе гранты с кредитами для малоимущих, чьи последующие уровни погашения зависят от дохода выпускника (вставка 3.3). Австралия и Новая Зеландия использовали этот подход, чтобы смягчить влияние высокой платы за обучение, поощрять малообеспеченных студентов к получению высшего образования и снизить риски, связанные с высокой студенческой задолженностью по кредиту.

Вставка 3.3. Займы с выплатами, зависящими от будущего дохода

По крайней мере восемь стран во всем мире приняли практику австралийской схемы вклада в высшее образование (Australia's Higher Education Contribution Scheme - АНЕС). Схема, как правило, требует, чтобы студенты оплатили часть стоимости своего обучения, а остальная часть финансируется за счет государственного кредита.

АНЕС была введена в 1989 году правительством Австралии. Кредитный компонент погашается через налоговую систему, и погашение зависит от уровня дохода заемщика. Такая схема известна как заем с выплатами, зависящими от будущего дохода. Фундаментальное различие между данным и «обычным» займами заключается в том, что выплаты происходят только тогда, когда доход заемщика достигает заранее определенного уровня. Если их зарплата никогда не достигает этого уровня, то и выплаты не требуются.

В настоящее время данные кредиты лежат в основе механизма кредитования студентов в таких странах, как Австралия, Новая Зеландия, Эфиопия, Англия, Венгрия, Южная Африка, Южная Корея и Чили. Большинство из этих стран предоставляют финансирование как для оплаты за обучение, так и для покрытия расходов на проживание. Обычно предоставляется субсидирование процентных ставок. Принято считать, что такая политика эффективна для обеспечения равенства, эффективности и административных процедур.

Механизмы займов с выплатами, зависящими от уровня дохода, снижают сложности с выплатами и обеспечивают защиту от дефолта - потенциального риска университетского финансирования из-за отсутствия залога студентов. Если займы не предусматривают выплат, зависящих от дохода, многие студенты сталкиваются со значительными проблемами с погашением, и некоторые из них могут отказаться от уплаты долга.

Источник: Chapman, B. (2015), "Taking income contingent loans to the world", University World News, 06 march 2015, issue No. 357, www.universityworldnews.com/article.php?story=20150305123821344. Chapman, B. (2006), Income Contingent Loans as Public Policy, the Academy of the Social Sciences in Australia, occasional Paper 2/2006, Policy Paper # 5, www.assa.edu.au/publications/occasional/2006_No2_income_contingent_loans.pdf. Chapman, B. (2005), Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform, the Australian National University, Centre for Economic Policy Research, discussion Paper No. 491, www.cbe.anu.edu.au/researchpapers/cepr/dP491.pdf.

Равенство и доступность высшего образования в Казахстане

Социально-экономический статус и прием в вузы

Казахстан испытывает трудности в формировании надежной информации о СЭС. Это отражает более общие проблемы отсутствия данных об уровне доходов населения, связанные отчасти с наличием значительной доли «теневого» экономики. Как следствие существует

недостаток данных, связанных с СЭС студентов и его влиянием на обучение в школе и высших учебных заведениях. По данным Министерства образования и науки (на основе опроса высших учебных заведений, в котором приняли участие 80 вузов) около двух третей студентов из бедных семей обучаются без какой-либо финансовой поддержки (т.е. оплачивают обучение) - по сравнению с менее, чем 10% от общей численности студентов.

Несмотря на отсутствие достоверных данных о СЭС в Казахстане существует явная корреляция между географическим положением студентов, их СЭС и успеваемостью. В Казахстане большинство студентов поступает в вузы и претендует на получение государственного гранта на основе результатов Единого национального тестирования (ЕНТ), который они сдают по окончании средней школы.

Отношение среднего балла ЕНТ к уровню доходов подтверждает связь между уровнем бедности и разделением на города и села. Сельские студенты Казахстана с большей вероятностью будут иметь низкий СЭС и показывать более низкие результаты в ЕНТ (МОН РК, 2014А).

Таким образом, система государственных грантов для финансирования высшего образования оказывает негативное влияние на участие в высшем образовании студентов из сельской местности. Несмотря на выделение 30% квоты для абитуриентов из сельской местности государственная система присуждения грантов на основе результатов ЕНТ в сочетании с более низким качеством сельских школ, которые представляют студентам худшую подготовку к ЕНТ, создает несправедливый финансовый барьер. Исследование, проведенное Национальным центром образовательной статистики и оценки (НЦОСО, 2014) показывает, что баллы ЕНТ (основной фактор, определяющий права человека на получение бесплатного высшего образования) коррелируют с региональными уровнями бедности: в регионах с большим числом людей, живущих ниже прожиточного уровня, показатели ЕНТ были значительно ниже. В противоположность этому в городах с высоким уровнем доходов - Алматы и Астане - в 2012 году студенты достигли самых высоких баллов по ЕНТ (НЦОСО, 2012).

Различия в баллах ЕНТ также связаны с языком обучения в школах – фактор, который представляется связанным с разделением на города и села. В 2014 году средний балл по ЕНТ для кандидатов из школ с русским языком обучения составил 81,7%, в то время, как для студентов из школ с казахским языком обучения этот показатель составил только 74,84% (НЦОСО, 2014). Обучающиеся, в чьих школах преподают казахский, русский и английский, как

представляется, сравнительно более благополучны, чем учащиеся школ, где преподают только на русском и казахском языках.

Студенты с ограниченными возможностями и другие уязвимые группы

Государственная программа развития образования (ГПРО) на 2011-2020 годы признает, что инклюзивное образование не развито должным образом в Казахстане. Около 3% всех несовершеннолетних в Казахстане классифицируются как имеющие инвалидность (МОН РК, 2010). Однако по данным, полученным от МНЭ РК, в 2014 году студенты-инвалиды старше 18 лет составляли лишь около одной трети от одного процента всех студентов высших учебных заведений, а также две трети от одного процента студентов, которые учатся на основе государственного гранта. В действительности же 1,2% от финансируемых государством мест отведены для студентов с ограниченными возможностями (МНЭ РК, 2014-2015).

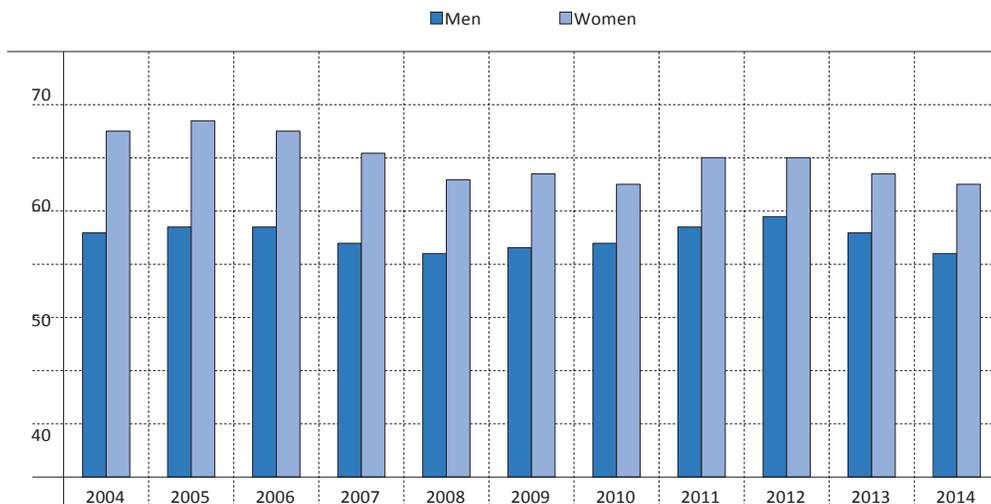
Высшие учебные заведения, которые посетила группа ОЭСР по обзору, были плохо оборудованы, чтобы удовлетворить потребности студентов с ограниченными возможностями. Учебные места часто были недоступны, была выявлена нехватка специального оборудования или объектов.

Образование играет особую роль в оказании помощи социально-уязвимым слоям общества в адаптации к ожиданиям современного общества. Согласно МНЭ РК около 98% сирот и взятых на попечение детей в возрасте 18-28 лет обучаются в области технического и профессионального, высшего и послевузовского образования (МНЭ РК, 2014-2015). Эта категория студентов имеет право на получение субсидированного высшего образования и составляет 1,9% от общего числа всех студентов, имеющих право на получение льгот. На практике на основе данных, предоставленных группе ОЭСР по обзору Министерством образования и науки, эти студенты составляют около 0,7% от общей численности студентов и 1,3% студентов, обучающихся по государственным грантам. Маловероятно, что они смогут обучаться на бесплатной основе.

Пол

За период с 2004 по 2014 год валовый охват женщин в системе высшего образования в Казахстане был больше, чем охват мужчин; он колебался от 65,18% в 2004 году до 54,7% в 2014 г. (МНЭ РК, 2014-15). Это изменение необходимо рассматривать в контексте общего снижения контингента студентов в вузах на 36% за тот же период времени (рис 3.2).

Рисунок 3.2. Участие в системе высшего образования: гендерный аспект

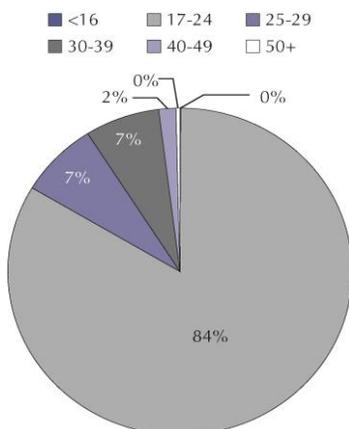


Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (КС МНЭ РК, 2014), www.stat.gov.kz.

Взрослые и зрелые студенты

Молодежь в возрасте от 17 до 24 лет составляет наибольшее число обучающихся в системе высшего образования в Казахстане (см. рисунок 3.3). Это отражает практику приемной комиссии, которая в последнее время благоприятствует выпускникам школ. Эти данные не учитывают уровни обучения, поэтому не представляется возможным комментировать показатель доли взрослых студентов, обучающихся в вузах.

Рисунок 3.3. Возрастное распределение в системе высшего образования 2014 г.



Источник: АО Информационно-аналитический центр (2015), «Базовый страновой доклад», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО Информационно-аналитический центр, Министерство образования и науки Республики Казахстан, г. Астана.

Группе ОЭСР по обзору не удалось определить возрастной и половой состав студентов, обучающихся на заочном отделении или представленность студентов заочного отделения в отдельных вузах. Министерство образования и науки сообщает, что 75,5% студентов обучаются на дневном отделении. Соотношение студентов очного отделения к студентам заочного отделения составляет 4 к 1. Данное соотношение характерно для всей системы высшего образования, а не только для отдельного вуза. Государственное требование соотношения количества студентов очного отделения к студентам заочного отделения ограничивает возможности студентов, которые сталкиваются с финансовыми трудностями, необходимостью самостоятельной поддержки своего обучения на заочном отделении. Ограничение приема обучающихся на заочную форму обучения также работает против более взрослых студентов, возвращающихся к обучению и работающих полный или практически полный рабочий день.

Доступ и равенство: вопросы политики для Казахстана

Политика Казахстана в отношении доступа к высшему образованию подчеркивает увеличение общего контингента с меньшим количеством усилий, предпринимаемых в целях обеспечения равного доступа и участия. Помимо выделения мест для некоторых групп студентов (лиц с ограниченными возможностями – 0,5%, сельской молодежи – 30%, лиц казахской национальности, не являющихся гражданами Республики – 2%, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – 1%), очевидно, что мало внимания было уделено различиям в показателях участия в разбивке по социально-экономическим факторам, региону проживания, культурному происхождению или инвалидности. В результате были выдвинуты лишь ограниченные инициативы по решению этих проблем.

Закон «Об образовании» (2007) гарантирует получение бесплатного высшего образования на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом. Тем не менее, акцент на конкуренции, сделанный законом, приводит к неравенству доступа в системе высшего образования: он упускает из виду, насколько важно иметь возможность получить обучение, которое делает студентов академически-конкурентоспособными. Закон не признает основные причины и кумулятивный эффект

«образовательного недостатка», а также вопросы, связанные с измерениями достижений, которые усложняют использование подхода на основе личных заслуг.

В 2014 году МОН РК предложил реформы для улучшения доступа к высшему образованию для всех социальных групп. Он поставил перед собой амбициозную цель - доля населения, охваченного высшим образованием 2016 году, - 55% (АО Информационно-аналитический центр, 2015). Без резкого расширения стипендиальных фондов и более активного совершенствования школьного сектора понадобится время, чтобы достигнуть цель 2016 года. В знак признания проблем равенства, присущих системе вступительных экзаменов, основанной на достижениях, правительство также заявило о своем намерении ввести социально-экономические критерии для определения права на получение бесплатного высшего образования (АО Информационно-аналитический центр, 2015). На момент составления обзора никаких дальнейших деталей касательно этих изменений отмечено не было.

В таблице 3.4 отображены рекомендации, сделанные в обзоре высшего образования в Казахстане ОЭСР / Всемирного банка в 2007 году. Многие из них отвечают на вопросы, выявленные в предыдущем разделе этой главы. В таблице также кратко изложены ответы на данные рекомендации.

Устранение последствий предшествующей системы обучения

В недавнем обзоре ОЭСР среднего образования в Казахстане было показано, что Казахстан приложил значительные усилия для укрепления потенциала и условий обучения своих начальных и средних школ (OECD, 2014b).

Тем не менее, еще многое предстоит сделать для устранения проблем неравенства в доступе к качественному образованию и обеспечить всем абитуриентам равные шансы на подготовку к поступлению в систему высшего образования.

Рисунок 3.4. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР/Всемирного банка 2007 года

Рекомендации ОЭСР 2007 года	Ход выполнения
Внедрить университетские гранты на обучение для семей с низким уровнем дохода	Введено, но в ограниченном количестве
Реформировать Единое национальное тестирование	Реформа была запущена, но реализация нового экзамена имеет ограниченный прогресс Рекомендации обзора ОЭСР среднего образования в

(ЕНТ)	Казахстане 2014 года (OECD, 2014) в отношении реформы ЕНТ не были приняты.
Разработать программу доступа для студентов из сельских школ и семей с низким уровнем дохода	Группа ОЭСР по обзору не отметила подобных программ
Разработать национальное тестирование навыков мышления	Информационно-аналитический центр сообщает, что данный вопрос находится на рассмотрении экспертов, но на сегодняшний день ни один из образцов теста не был разработан
Разработать программу доступа для студентов из сельских школ и семей с низким уровнем дохода	Группа ОЭСР по обзору не отметила подобных программ
Гибкость в смене специальности или вуза (для обладателей государственных грантов)	Обладатели государственных грантов до сих пор не имеют гибкости в этом отношении
Разработать и распространить новые учебные материалы	Во время полевых исследований группа ОЭСР по обзору отметила некоторые разработки материалов. Однако подходы, основанные на технологиях, ограничены инфраструктурой.
Привлечь преподавателей вузов к обучению школьных учащихся	ИАЦ сообщает, что данная рекомендация не была реализована и считается нецелесообразной.

Источник: OECD/the World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

До этого времени меры политики были в первую очередь направлены на те школы, которые акцентируют внимание на развитии академических знаний. Это внимание в некоторой степени вытеснило инвестиции из сферы удовлетворения потребностей студентов, которые борются за академические достижения, но не дотягивают до них и укрепило неравный уровень качества по всей системе. Например, распределение учителей среди школ сбалансировано не лучшим образом.

Хорошо квалифицированные и эффективные преподаватели с наименьшей вероятностью будут работать в неблагополучных школах, скорее - в школах для одаренных детей, где доступны дополнительные ресурсы и поддержка.

Группа авторов обзора среднего образования ОЭСР в Казахстане также заявила о том, что самой большой проблемой школьного обучения в Казахстане было отсутствие осведомленности заинтересованных сторон о системе образования и обеспокоенности уровнем неуспеваемости. В докладе содержатся рекомендуемые действия, которые смогут разрешить проблему низкой успеваемости

многих студентов, показывающих низкие академические достижения. Группа нашла мало доказательств конкретных инициатив, направленных на студентов, которые добивались лучших академических достижений и отставали от своих сверстников или демонстрировали более низкий уровень способностей. Все это наводит на мысль о существовании системной проблемы в средних школах, которая оказала значительное влияние на успеваемость многих студентов, отрицательно влияя при этом на их способность впоследствии получить доступ - или преуспеть в - высшем образовании.

Проведенный в 2009 году обзор ОЭСР о предоставлении обучения студентам с особыми потребностями и ограниченными возможностями выявил ряд проблем, с которыми сталкивались студенты при получении равного доступа к качественному образованию (OECD/JRC, 2009). Обзор среднего образования в Казахстане 2014 года признал, что страна пока еще не в состоянии реализовать цели инклюзии (OECD, 2014b). В самом деле многие студенты с особыми потребностями и ограниченными возможностями по-прежнему обучаются в специальных классах, в отдельных «исправительных» школах или на базе домашнего обучения, а не в обычных школах. Это оказывает влияние на усиление неблагоприятия, обеспечивая ограниченную поддержку и ресурсы, неадекватное удовлетворение потребностей и ограничение возможностей таких студентов для социального и академического развития.

Казахстан имеет недостаточное количество программ и ресурсов, ориентированных на потребности студентов из неблагополучных семей или с трудностями в обучении. В настоящее время определение «студент, находящийся в неблагоприятном положении» ограничивается лишь лицами с ограниченными возможностями и низким социально-экономическим положением, и, следовательно, включает в себя только небольшое число студентов, имеющих право на получение поддержки. Кроме того, отсутствие стандартов минимального размера школы и качества учителя означает, что студенты, обучающиеся в маленьких школах и сельских районах, особенно учащиеся средней школы, находятся в неблагоприятном положении (ОЭСР, 2014b).

В 2011 году в стране насчитывалось 115 средних специальных учебных заведений для одаренных детей. Существует также целый ряд других школ для одаренных детей в Казахстане, включая Назарбаев Интеллектуальные школы (НИШ). Фокус Казахстана на подготовку наиболее результативных студентов к участию в научных олимпиадах и приоритет на одаренных детях является неблагоприятным моментом для других обучающихся. При особом

внимании к высокой производительности и элите школы учителя также часто сосредоточены на повышении эффективности «лучших» студентов, а не удовлетворении потребностей студентов с низкой успеваемостью.

Школы, работающие с одаренными учащимися, такие, как Назарбаев Интеллектуальные школы, получают значительно более высокий объем финансирования в сравнении с обычными школами. Тем не менее, трактовка самого понятия «одаренность», лежащего в основе деятельности этих школ, несколько проблематична в казахстанском контексте. Дети из менее благополучных слоев имеют ограниченный доступ к репетиторству для поступления в элитные школы. Это повышает вероятность того, что школы для «одаренных» детей не обязательно привлекают наиболее академически-способных учащихся страны, а, скорее, как правило, удовлетворяют потребности студентов из более благополучных слоев.

Казахстан может извлечь выгоду из внедрения программ, которые используют студентов высших учебных заведений в качестве полноценных наставников, которые могут поделиться знаниями и опытом своей предметной области с учащимися средних школ, помочь им в обучении и способствовать повышению их стремления к учебе. Такие программы могут включать в себя структурированные посещения высших учебных заведений, которые позволят учащимся школ посещать занятия в университете и получить представление об университетской жизни. Пример такого рода подхода, который эффективно применяется в отношении студентов из неблагополучных школ в Шотландии, описан во вставке 3.4. Для достижения успеха такие подходы требуют активного участия представителей высшего образования - поддержки высшего руководства и участия преподавателей.

Вставка 3.4. Меры Эдинбургского университета по расширению участия в системе высшего образования

Эдинбургский университет в Шотландии определил расширение участия в высшем образовании одним из шести пунктов своего стратегического плана. Университет стремится повысить осведомленность всех учащихся школы о возможностях, которые предоставляет обучение в университете. С этой целью он разработал целый ряд программ, направленных на повышение осведомленности, развития стремления и оказания помощи учащимся школ в подготовке к поступлению в университет. К ним относятся:

- Предоставление информации студентам из целевых школ с целью повышения их осведомленности о конкретных дисциплинах.
- Программа «Educated Pass» («Дорога к образованию»), которая работает с местными юношескими футбольными командами с целью поднять стремление и осведомленность о высшем образовании через страсть к футболу.
- Программы наставничества для абитуриентов при поступлении в университет, чтобы помочь им адаптироваться и успешно проходить обучение.

Университет также разработал обширный веб-сайт для расширения участия в высшем образовании с веб-ресурсами и информацией.

Источник: The University of Edinburgh <http://www.ed.ac.uk/student-recruitment/widening-participation/projects>.

Несмотря на то, что эти подходы являются лишь частью более крупных мер по решению проблем, стоящих перед многими казахстанскими школами, должным образом внедренные цифровые технологии также представляют многочисленные возможности для обеспечения студентов и преподавателей высококачественными «своевременными» ресурсами. Распространение находящихся в свободном доступе качественных открытых образовательных ресурсов является ключевым инструментом повышения квалификации учителей, разработки содержания дисциплин на основе знаний и предоставления студентам доступа к высококачественному, современному обучению. Как сообщалось в обзоре 2014 года, в настоящее время практики электронного обучения не выходят за пределы использования компьютера и обучения с фокусом на запоминание.

Казахстан должен расширять применение технологических методов обучения и дистанционного образования (в частности, электронного обучения). В настоящее время дистанционное обучение использует традиционный подход к обучению студентов, выполняющих бумажные задания и отправляющих их обратно для

оценивания. Особое внимание следует уделить развитию электронной поддержки учителей, а также ресурсов, которые учителя могут интегрировать в преподавание. Централизованно-поддерживаемые хранилища цифровых учебных средств, управляемые поддержкой учителей, обеспечат устойчивый подход к повышению квалификации сельских учителей и обогащению учебной программы. Однако при эффективном использовании цифровых ресурсов необходимо принимать во внимание вопросы низкого уровня доступа к Интернету, отсутствия скорости и слабого подключения к Интернету в школах и домах.

Прием в высшие учебные заведения

Как было описано выше, Единое национальное тестирование является выпускным экзаменом, который регулирует не только поступление в университет, но и получение государственного гранта. ЕНТ было введено для устранения риска развития коррупции, присущей прежней системе при поступлении в вуз. Тем не менее группе по обзору ОЭСР часто сообщалось, что многие учащиеся теперь сосредоточены исключительно на подготовке к этому экзамену во время последних двух лет обучения в средней школе. Они могут разрабатывать стратегию и искать возможности «обыграть систему», теряя драгоценное время обучения в средней школе, так как они сосредоточены на достижении высоких результатов на ЕНТ. Кроме того, группе по обзору было сообщено, что студенты иногда выбирают специальности на основе доступности грантов, а не личных интересов, предрасположенности или таланта.

Репетиторство для успешной сдачи ЕНТ является обычной практикой. Хотя, в принципе, в этом нет ничего плохого, в данном случае это оказывает влияние на равенство. Не все семьи в состоянии позволить себе оплачивать репетиторов. Группе по обзору сообщалось также, что студенты и семьи из городских районов тратят больше средств на образование, в том числе на частных репетиторов, чем сельские семьи. Материалы для подготовки к ЕНТ доступны для продажи населению, но студенты должны быть в состоянии позволить себе купить их, и вряд ли обучение по материалам подготовит выпускника школы на том же уровне, что частное или групповое обучение.

Сотрудники Национального центра тестирования сообщили, что центр предлагает бесплатные подготовительные занятия для студентов. Пробное тестирование также доступно, но, несмотря на эту положительную сторону данных услуг, они уступают преимуществам занятий с частными репетиторами.

Переоформатирование тестирования на более открытое ЕНТ поможет минимизировать роль подготовки к тесту для успешной его сдачи и тем самым создать более справедливое и равноправное игровое поле. Изменения ЕНТ, предложенные Министерством, и представленные группе ОЭСР по обзору, включающие использование более открытых вопросов, эссе, отклонение от формата теста с несколькими вариантами ответа с оценкой навыков мышления внесут свой вклад в разработку более надежного и справедливого инструмента. По прогнозам Национального центра тестирования ЕНТ станет полностью компьютерным и предоставит возможность повторного тестирования в течение года после завершения 11 класса.

Ранее уже сообщалось (OECD, 2014b), что Казахстан намерен разработать отдельные школьные выпускные экзамены и тесты для поступления в университет, начиная с 2015 года, но группа не получала детальной информации касательно данных намерений. Ввиду воздействия выпускных экзаменов на поведение и обучение студентов, важно, чтобы любой итоговый экзамен (например, вступительные экзамены в вуз) оценивал мышление и навыки, необходимые студентам для конкурентоспособности в быстро меняющейся современной экономике и обществе. Если Казахстан движется, как сообщалось группе по обзору, по направлению к введению двенадцатилетнего обучения, возможно введение итогового экзамена, который будет независим от отдельного экзамена для поступления в университет. В любом случае Казахстан должен стремиться реализовать более достоверные, надежные способы оценивания, которые более эффективно регулируют поступление в университет и являются более справедливыми для студентов из малообеспеченных семей.

Несмотря на положительное совершенствование стандартизированного тестирования остается желательным дополнить тестирование альтернативными схемами поступления, которые распознают и компенсируют недостатки и неравные условия школьного обучения (вставка 3.5). Такие схемы могут включать в себя предоставление бонусных баллов в ответ на недостатки, вызванные обучением в сельских или отдаленных школах; альтернативное тестирование для отбора студентов из конкретных социально-незащищенных групп или областей; или схемы рекомендаций, которые идентифицируют студентов с академическим потенциалом, подвергавшихся воздействию неблагоприятных факторов в школьные годы. Конечно такие подходы должны включать строгие проверки и баланс для обеспечения справедливости и предотвращения коррупции. Существуют примеры подобных подходов в других странах. Казахстану необходима реализация схемы поступления, которая будет активно бороться с системными

недостатками и учитывать академический потенциал студентов (World Bank, 2012).

Вставка 3.5. Альтернативные способы поступления в вуз

В Австралии альтернативные способы поступления включают в себя рассмотрение неблагополучного положения, определяемого по почтовому индексу (заявителям могут быть присуждены «бонусные баллы» в зависимости от их родного почтового индекса); множество зарезервированных мест в высококонкурентных программах для студентов из малообеспеченных семей; и стипендии, предоставляемые с учетом нуждаемости

В Австралии также действует программа, которая позволяет средним школам выявлять учащихся с академическим потенциалом, но которые, возможно, были подвержены неблагоприятным обстоятельствам. Она дает право данным студентам на специальный доступ при поступлении. Эта программа управляется центральной приемной комиссией вуза. Местные абитуриенты и абитуриенты с островов пролива Торрес могут пройти специальный тест для поступления. Студенты, которые были допущены посредством альтернативных схем, получают дополнительную академическую и социальную поддержку.

В Швеции высшие учебные заведения могут использовать альтернативные критерии отбора для одной трети имеющихся мест. Они, как правило, используются для отбора кандидатов, которые уже имеют необходимые формальные квалификации. В таких случаях могут рассматриваться стандартные вступительные экзамены, отличные от университетских специальных тестов, соответствующие знания, профессиональный опыт и другие критерии, имеющие отношение к программе.

Источник: The University Admission Centre (n.d.), *Alternative entry*, <http://www.uac.edu.au/undergraduate/admission/alternative-entry.shtml>; Higher Education and Research (31 may 2016) , <https://sweden.se/society/higher-education-and-research/>

Комплексное тестирование и альтернативные пути получения высшего образования

Техническое и профессиональное образование (ТиПО) играет ключевую роль в обеспечении действующих образовательных путей и подготовки специалистов, необходимых странам для устойчивого экономического развития. В 2014 году примерно один из каждых шести казахстанцев в возрасте 14-24 лет был зачислен в технические и профессиональные учебные заведения. Тем не менее, уровни зачисления существенно различаются в зависимости от региона. Учитывая, что лишь 20% учебных заведений профессионального образования расположены в сельской местности, доступ сельской молодежи к техническому и профессиональному образованию строго ограничен (МОН РК, 2014).

Барьеры на пути доступа к ТиПО имеют негативные последствия для перспектив трудоустройства выпускников, а также являются важным препятствием на пути социально-экономического развития. В период с 2011 по 2013 год количество выпускников ТиПО снизилось более, чем на 15% (Álvarez-Galván, 2014). Часть проблемы заключается в том, что послешкольное ТиПО в Казахстане традиционно рассматривается как запасной вариант для молодых людей, которые не имеют основного общего образования либо не смогли окончить общее или высшее образование. Роль послешкольного ТиПО в системе образования остается неясной, будет иметь положительную репутацию от позиционирования в качестве варианта получения более сильного и престижного высокоуровневого профессионального образования (Alvarez-Galvan, 2014).

Комплексное тестирование (КТ) представляет собой механизм, который Казахстан использует для управления приемом в вузы, а также правом на получение государственных грантов для лиц, не сдавших ЕНТ с первой попытки; выпускников ТиПО; и выпускников школ, которые не смогли завершить обучение или обучались в зарубежных школах. Выпускник школы или организации ТиПО, который не смог сдать ЕНТ, должен ждать до следующего года, чтобы попробовать сдать КТ.

Количество абитуриентов, сдающих комплексное тестирование, выросло с 29 141 человек в 2011 году до 78 248 человек в 2015 году. Показатель успешной сдачи КТ обычно низок ввиду сообщаемой сложности теста и плохой подготовки абитуриентов. В 2015 году менее половины кандидатов, сдававших КТ, набрали проходной балл (НЦОСО, 2014). Подобно ЕНТ КТ выиграет от его капитальной переработки в более обоснованный способ оценивания мышления и навыков высшего порядка, а также диапазона и глубины практических и теоретических знаний.

КТ представляет собой особенно важный путь к высшему образованию для студентов с квалификацией ТиПО, которые хотят поступить в высшие учебные заведения. Высшее образование в настоящее время обеспечивает недостаточный уровень признания или передачи кредитов для студентов, которые учились в колледжах ТиПО, поэтому они должны добиться высоких баллов на КТ для поступления в высшие учебные заведения. Согласно прежним правилам выпускники ТиПО, которые были готовы финансировать свое собственное обучение, могли быть приняты на основе собеседования в высшем учебном заведении, в котором они хотели бы учиться. При желании получить обучение в области, тесно связанной с их обучением в профессиональном образовании, они могли быть допущены ко второму году программы бакалавриата.

Закрытие данного пути не представляет никакой пользы (согласно сообщениям, представленным группе ОЭСР по обзору) для перехода от ТиПО к университетскому обучению.

Группе ОЭСР по обзору не удалось обнаружить каких-либо данных, которые могли бы убедительно показать, оказывает ли введение требований КТ какое-либо влияние на темпы перехода к высшему образованию. Тем не менее, очевидно, что их реализация повысила дополнительный барьер для участия в системе высшего образования и отметила недооценивание технического образования. Само КТ нуждается в реформе. В то же время развитие альтернативных схем приема приведет к созданию более справедливой среды для студентов ПО, а также позволит более взрослым людям или тем, кто в некотором роде не смог получить образование, продемонстрировать свой потенциал и таким образом получить доступ к высшему образованию.

Таким образом, Казахстану следует изучить пути дальнейшего расширения и систематизированного признания квалификаций ТиПО в системе высшего образования; признать и оформить перевод кредитов; и, в частности, следует рассмотреть вопрос снятия требования, чтобы студенты сдавали КТ, будучи уже успешными выпускниками соответствующей или аналогичной специальности ТиПО. С этой целью можно было предпринять дополнительные меры для поощрения высших учебных заведений и организаций профессионального образования в развитии партнерских отношений между различными секторами и регионами, а также создания соглашений, которые облегчают перевод между учебными заведениями и секторами.

Финансовая помощь

Отсутствие механизма оказания финансовой помощи на основе определения потребности является основным препятствием для доступа к высшему образованию в Казахстане. Студенты в основном платят за образование за счет личных средств и государственных грантов. Тем не менее, государственные гранты обеспечивают финансирование лишь около одной четверти студентов высших учебных заведений.

Гранты

Как обсуждалось в главах 2 и 6, государственные гранты Казахстана представляют систему по типу выдачи ваучеров. Средства на получение высшего образования выделяются получателю (студенту), а не поставщику услуг в области образования (вузу). Государственное финансирование высшего образования в Казахстане

является низким: в 2013 году государственные расходы на высшее образование составили всего 0,3% от ВВП (НЦОСО, 2014). Таким образом, существует сильная зависимость от частных источников финансирования для поддержки высшего образования.

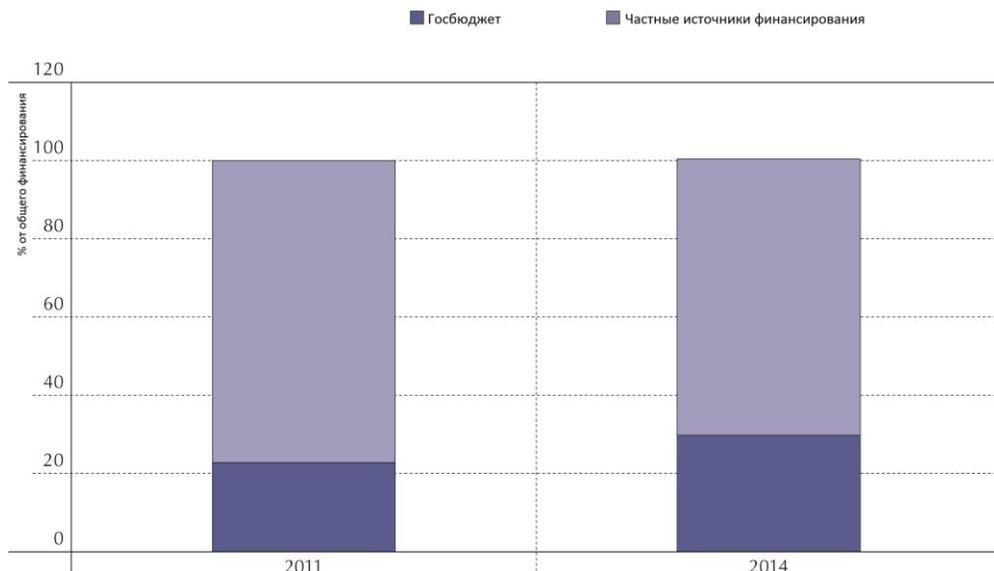
В 2014 году предположительно 73% казахстанских студентов высших учебных заведений обучались в вузах за счет собственных средств (МНЭ РК, рисунок 3.5) (МНЭ РК, 2014 -2015). В то же время стоимость обучения увеличивается более быстрыми темпами, чем уровень доходов населения (Высшая школа образования Назарбаев Университета, 2014). Затраты вузов на одного студента, обучающегося на платной основе, не могут быть меньше размера государственного образовательного гранта. Это имеет обратный эффект: государство не может увеличить государственное финансирование высшего образования, не поднимая новые проблемы доступности для студентов, которые должны платить за обучение.

Минимальные размеры гранта/стоимости обучения определяются соответствующим министерством и несколько отличаются в зависимости от вуза и специальности. Обычная стоимость обучения в государственных вузах находится в диапазоне от примерно 300 000 до 700 000 тенге или примерно от 900 до 2000 долларов США по ставкам конвертации середины 2016 года. Некоторые частные вузы взимают в три раза больше данного верхнего предела.

Бесплатное высшее образование доступно на конкурсной основе только один раз. Государственные образовательные гранты дают отобраным студентам доступ к вузу по своему выбору, а основная доля грантов выделяется государственным учебным заведениям.

В целях регулирования подготовки специалистов государство (через МОН РК) ежегодно оформляет заказ на финансирование количества мест, необходимых для обучения специалистов по востребованным по определению государства специальностям. Таким образом, по некоторым специальностям, таким, как юриспруденция, всего лишь один из десяти студентов бакалавриата обучается на основе государственного гранта. В других областях, таких, как инженерное дело и технологии, примерно шесть из десяти студентов имеют грант – а в сельскохозяйственных науках (небольшое направление подготовки), целых восемь из десяти имеют гранты (данные, предоставленные АО «Информационно-аналитический центр» на основе опроса высших учебных заведений).

Рисунок 3.5. Источники финансирования высшего образования в Казахстане



Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (2014-2015), www.stat.gov.kz.

Были введены специальные гранты для студентов следующих групп: сельские выпускники по специальностям, определяющим социально-экономическое развитие села; казахские национальные меньшинства⁶; казахи, которые являются гражданами другой страны; студенты с ограниченными возможностями; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. В случае равенства баллов по ЕНТ и КТ отдается предпочтение детям-сиротам и детям, которые нуждаются в поддержке.

Как сообщается, ведется планирование по разработке новых специальных программ для обеспечения дополнительного доступа к высшему образованию студентам из сельской местности и малообеспеченных семей; необходимо ускорить меры, направленные на уравнивание эффектов справедливости ЕНТ. Данные меры должны быть дополнены подходами, направленными на улучшение качества преподавания и обучения на селе и в регионах.

⁶ Подобная группа, имеющая привилегии при поступлении, отсутствует в соответствующих нормативных документах (прим.редактора)

Государственная программа образовательных грантов «Серпін 2050» стартовала в 2014 году и в настоящее время распространена в семи высших учебных заведениях (с планами по расширению этого числа). «Серпін» стимулирует мобильность студентов и предназначен для снижения уровня безработицы в южных регионах (где отмечается рост числа неблагополучной молодежи), а также для решения проблем с нехваткой навыков и рабочей силы в некоторых западных, восточных и северных регионах. Успех «Серпін» будет зависеть от готовности студентов из южных регионов остаться в долгосрочной перспективе в регионах, в которые им придется переехать для получения образования.

Так как «Серпін» является совершенно новой программой, ее успех еще предстоит выяснить. Группа ОЭСР по обзору была не в состоянии определить, адекватно ли оценивает политическая модель программы долгосрочную готовность казахстанцев переселяться в другие части страны.

Другие гранты и скидки

Многие высшие учебные заведения ввели свои собственные скидки для различных групп студентов. Стоимость обучения может быть снижена на величину от 15% до 50% для студентов с высокими достижениями, избранных спортсменов, студентов, имеющих иждивенцев или имеющих при поступлении двух или более студентов из одной семьи. Данные, предоставленные АО «Информационно-аналитический центр» в мае 2016 года, свидетельствуют о том, что почти каждый двенадцатый студент может получить подобную скидку – студенты из малообеспеченных семей имеют больше шансов.

Работодатели предоставляют грантовое финансирование для студентов. На сегодняшний день наиболее распространенными являются гранты в области техники и технологий. Высшие учебные заведения в настоящее время имеют ограниченные возможности для повышения доходов и использования их в целях финансовой поддержки нуждающихся студентов. Высокоцентрализованное финансовое управление вузами Казахстана не позволяет им, например, создавать эндаумент-фонды, которые при наличии соответствующих гарантий представляются эффективным подходом для финансирования целевых инициатив в ряде стран. Ограничения в Казахстане лимитируют возможности высших учебных заведений к развитию филантропии и активных партнерских связей с промышленностью, которые могли бы поддержать нуждающихся студентов.

Студенческие кредиты и накопительные системы

Возможности оказания помощи студентам очень ограничены по масштабу, объему и воздействию. Внедрение схемы студенческих кредитов в 2005 году смогло получить реальное развитие. Только 6 000 студентов воспользовались вариантом кредитования в течение десяти лет с момента ее введения (Высшая школа образования Назарбаев Университета, 2014).

Доступность кредита зависит от оценки риска, которая включает в себя измерение успеваемости. Образовательные кредиты предоставляются банками второго уровня, и основная сумма займа гарантируется АО «Финансовый центр» Республики Казахстан (АО «Информационно-аналитический центр», 2015). На практике данный процесс гарантии означает, что многие студенты не могут осмысленно подать заявку на «официальные» студенческие кредиты, так как будут рассматриваться как обладающие слишком большой степенью риска. Система общественного кредитования для студентов до сих пор ограничивается политической инициативой, принятой в 1990-е годы, которая определяла, что только государство может непосредственно предоставлять кредиты студентам. Эта программа по умолчанию выставляла чрезвычайно высокие ставки; в настоящее время многие выданные кредиты все еще возвращаются государству.

Лица, получившие одобрение для получения гарантированного государством кредита, нуждаются в сопоручителях. Группе по обзору сообщалось, что значительный процент «гарантированных» заемщиков в конце концов так и не смогли получить кредит.

Иногда банк разрывает контракт с заемщиком, а иногда и поручитель не может быть найден. Также группе по обзору сообщалось, что обычно студентам приходится обращаться к частным кредитным рынкам, где процентные ставки могут быть выше 25%.

Государственная образовательная накопительная система (ГОНС), введенная в 2013 году, может быть многообещающей, но страдает от конструктивных недостатков. По программе ГОНС правительство выплачивает дополнительные надбавки к процентам по сберегательным счетам на образование, тем самым побуждая родителей накопить сбережения для оплаты будущего обучения своих детей. В случае, если накопленная сумма является недостаточной для оплаты обучения, для баланса может быть предоставлен образовательный кредит. В 2015 году минимальный вводный взнос составлял 5 946 тенге, а максимальный срок накопления - двадцать лет. Государственная надбавка в настоящее время составляет 5% годовых. Существует небольшая дополнительная надбавка в размере 2% для детей-сирот, инвалидов,

детей из многодетных семей и студентов из семей с доходом ниже прожиточного минимума.

Финансовый центр Министерства образования и науки сообщил группе ОЭСР по обзору, что с момента создания ГОНС в 2012 году только 11 000 человек открыли депозиты в рамках данной системы. Данное значение намного ниже прогнозируемого значения в 500 000 вкладчиков. Неопределенность для казахстанцев по поводу состояния экономики (с учетом роста инфляции и риска дальнейшей девальвации валюты) снижает привлекательность механизма сбережений средств, номинированных в тенге.

Существуют также скрытые культурные предубеждения против данной системы: она будет более привлекательной для тех семей, которые имеют финансовые возможности для сбережения средств и предрасположенность производить их – и, таким образом, схема использует государственные средства для поощрения поведения, которое будет происходить так или иначе. Однако, она будет менее привлекательной для семей с низким СЭС, так как им часто не хватает средств для откладывания сбережений, и они менее склонны к получению высшего образования детьми. Тем не менее, именно эти семьи должны извлекать максимальную выгоду от эффективного целевого выделения дополнительных государственных средств.

Другая финансовая поддержка

В целях содействия непрерывному обучению правительство создало схемы стимулирования работодателей для обеспечения поддержки сотрудников, которые хотят обучиться в высших учебных заведениях. Эти схемы включают в себя компании, которые разрабатывают свои собственные образовательные и учебные программы. Данные механизмы социального партнерства, как представляется, развиваются медленно. Согласно данным от преподавателей и групп работодателей группе ОЭСР по обзору, между вузами и работодателями отсутствует доверие или понимание перспектив развития другой стороны. В некоторых странах такие программы оказали существенное положительное влияние на участие в системе высшего образования, в частности, в деле поощрения более взрослых учащихся к участию в обучении.

Подходы включали в себя налоговые льготы для работодателей, которые поддерживают сотрудников в получении формального обучения, а также участвуют в формальном образовательном сотрудничестве между промышленными предприятиями и университетами.

В развитых странах, таких, как США и Австралия, к примеру, существует целый ряд новых партнерских соглашений, по которым университеты сотрудничают с работодателями для развития специализированных квалификаций для персонала. Например, IBM сотрудничает с 28 университетами и бизнес-школами, чтобы разработать учебную программу по большому объему данных. В Австралии компания AMP, предоставляющая финансовые услуги, и Университет Гриффит сотрудничают, чтобы разработать университетские промышленные ученые степени, которые сочетают теоретические курсы с опытом работы в качестве финансового консультанта (Griffith University, 2016).

Схемы для увеличения охвата высшим образованием

Несмотря на существенные финансовые барьеры на пути увеличения охвата высшим образованием нельзя недооценивать влияние отношения и стремлений. Образовательное неравенство в Казахстане стало укореняться. Системные препятствия низкого качества и менее обеспеченного ресурсами школьного образования для сельских студентов и студентов с низким СЭС оказывают непосредственное влияние на получение высшего образования, ограничивая возможности для академической успеваемости. Эти препятствия также снизили возможность людей развивать образ мышления, который ценит потенциальные выгоды высшего образования.

Группа ОЭСР по обзору наблюдала очень мало систематических попыток Казахстана для решения проблемы низкой степени стремления к увеличению охвата высшим образованием. Нынешний метод управления доступом к высшему образованию не в состоянии признать или устранить неблагоприятные моменты в жизни молодого человека. Существует недостаточное количество подготовительных курсов, которые могли бы позволить студентам ликвидировать пробелы в своих знаниях и развить знания и навыки, которые являются предпосылкой для их дальнейшего обучения.

Группа также отметила несколько примеров поддержки обучения и изучения навыков, доступных для студентов высших учебных заведений. Студенты, с которыми группа по обзору проводила беседы, отметили недостаточный уровень формальной поддержки обучения. Отсутствие дополнительных схем поддержки может еще больше сократить уровень образования молодых казахстанцев.

Гибкое обучение

Доминирующим подходом к получению высшего образования является очное обучение. Исключительно очное обучение может сказываться на охвате студентов из неблагополучных семей и с низким СЭС, которые могут, например, лишиться заработной платы ввиду очного обучения.

Казахстанская государственная классификация очного, заочного, вечернего и дистанционного образования и экстерната не совпадает с определениями, применяемыми за пределами страны.

В Казахстане заочное обучение представляет собой интенсивное обучение в течение одного месяца в год с последующей сдачей экзаменов. Выпускники школ лишены этой возможности. Контингент студентов по данной форме обучения резко сократился за последние несколько лет.

Во многих других странах заочное обучение подразумевает обучение с меньшей нагрузкой, требуемой для получения квалификации в минимальный период времени. Заочное обучение может включать в себя занятия в вечернее время, выходные дни и интенсивные периоды обучения, обычно в течение летнего периода. С другой стороны, учебная нагрузка студентов незначительна. Различные формы обучения предоставляют студенту возможность сбалансировать учебу в университете с работой или семейными обязательствами. Тем не менее не все страны признают подобное обучение и не существует его универсального определения. Многие государства применяют различные определения заочного обучения с целью принятия решений о финансировании.

Инициативы, которые предлагают более широкие возможности для заочного обучения казахстанских студентов, могут увеличить доступность высшего образования. Это может быть достигнуто посредством новых технологий, например, в форме открытых университетов, (вставка 3.6), но это не обязательно должно проходить именно так. Изменения в финансировании высшего образования (в том числе инициативы финансовой помощи для заочного обучения) могут также способствовать росту участия в системе высшего образования студентов из неблагополучных семей или с низким СЭС.

Вставка 3.6. Открытые университеты

Открытые университеты, такие, как Открытый университет Великобритании, Турецкий университет Анатолу, Национальный открытый университет Индиры Ганди (Индия) и Университет Атабаски (Канада) показали, как дистанционное образование и открытое зачисление могут значительно расширить доступ к высшему образованию. Опираясь на опыт отечественного и зарубежного преподавательского состава качественных вузов, данные организации образования сделали образование доступным по разумной цене с помощью печатных и цифровых ресурсов. Они используют, такие методы, как трансфер кредитов, приобретенных в других вузах, оценивание и признание предыдущего обучения. Качественное высшее образование обеспечивается всем желающим его получить.

Источник: ICDE (International Council for Open and Distance Education) <http://www.icde.org/>.
Athabasca University <http://www.athabasca.ca/>. www.universityadmissions.ca/open-distance-universities-in-canada/.

Доступность данных для политических целей

Для того, чтобы разработать и внедрить подходы, направленные на устранение неравенства в доступе к высшему образованию, Министерству образования в первую очередь необходимы надежные данные и информация об этом неравенстве.

Однако, учитывая трудности, с которыми группа ОЭСР по обзору столкнулась в процессе получения достоверных данных, необходимых для анализа этой главы, представляется, что Казахстан не ведет систематическое отслеживание, мониторинг и анализ достижений студентов на основе их географических и социально-экономических факторов. То есть не отслеживаются студенты, обучающиеся в системе начального и среднего образования, а также в любых послешкольных организациях образования. Таким образом, политикам не хватает надежного анализа участия студентов в системе высшего образования и уровня завершения обучения студентами из малообеспеченных или неблагополучных семей, а также факторов, способствующих этим результатам. Это представляет собой существенное ограничение для системы высшего образования и системы образования в целом. Данного фактора достаточно для препятствия мерам по расширению доступа и равенства.

Рекомендации

В обзоре предложены следующие рекомендации для Казахстана:

Реформировать систему государственных грантов и студенческих кредитов. Убедиться в эффективности механизмов поддержки студентов из семей с низким доходом и из сельской местности.

- Увеличить объем финансирования высшего образования. Количество и размер образовательных грантов небольшой по сравнению с количеством студентов, которые могли бы получить высшее образование. Это создает резкий разрыв между меньшинством студентов, которые имеют возможность получать высшее образование бесплатно и большинством, которые платят за обучение.
- Значительный объем финансирования грантов должен быть выделен на финансовую поддержку малоимущих студентов в целях расширения равного доступа к высшему образованию. В настоящее время система отдает преимущество тем, кто уже находится в сравнительно привилегированном положении, а также расходует государственные средства нерационально с учетом финансово-ограниченного положения Казахстана.
- Изменения в политике финансирования образовательного гранта должны быть дополнены реформами в системе студенческих кредитов, чтобы сделать кредиты более доступными для студентов, не получивших грант. Казахстану необходимо, в частности, рассмотреть вопрос о возможности изменений условий погашения кредита, в том числе дополнительные виды погашения через условные кредиты. Такое кредитование должно включать в себя компонент расходов на проживание: студенты нуждаются в реалистичных объемах финансирования, чтобы покрыть свои расходы на проживание во время обучения в высших учебных заведениях.
- Реформа государственной политики может способствовать созданию эндаумент-фондов в высших учебных заведениях. Это может с течением времени служить учебным заведениям источником средств, которые они могли бы использовать для поддержки социально-уязвимых студентов. Такой подход поможет систематизировать роль работодателей в поддержке студентов. Государственные стимулы могут поддерживать эти взносы. Различные подходы, подробно описанные выше, потребуют значительных средств. Однако, учитывая низкий уровень государственного финансирования высшего

образования, а также тот факт, что государственное финансирование в основном поступает в высшие учебные заведения с помощью самих студентов, эти изменения в студенческой финансовой помощи не являются необоснованными. Для того, чтобы урезать расходы больший акцент может быть сделан на доступных кредитах с инновационными условиями погашения, в отличие от государственных образовательных грантов.

- Эффективное осуществление многих из вышеупомянутых направлений деятельности потребует улучшения измерения социально-экономического положения в Казахстане. Текущие налоговые данные обеспечивают лишь частичную информацию, и государство должно разработать более комплексный подход к измерению СЭС (например, по профессии и образованию родителей или почтовому индексу).

Реформирование отношений между государственными грантами и образовательной политикой.

- Отделить оплату за обучение в вузах от стоимости образовательных грантов. Нынешняя ситуация, при которой оплата за обучение не может быть меньше стоимости государственного гранта (увеличение стоимости гранта влечет за собой увеличение оплаты за обучение) не является устойчивой. Такой подход делает невозможным увеличение государственного финансирования на каждого обучающегося, в то же время создавая новые барьеры по доступности и охвату высшим образованием.

Повысить качество начального и среднего образования.

- Расширить инициативы по привлечению и удержанию квалифицированных учителей в сельских и неблагополучных школах: дорожные и жилищные субсидии, подъемные, повышение заработной платы, а также образовательные стипендии для членов семьи.
- Улучшить условия в сельских и малокомплектных школах, в том числе состояние инфраструктуры, образовательных ресурсов и социальной поддержки учителей и обучающихся.

Активизировать усилия по повышению стремления школьников из сельской местности и социально-уязвимых слоев населения получить образование.

- Увеличить государственные инвестиции, одновременно стимулируя участие работодателей.

- Государственное финансирование должно быть прозрачным в части процедур и ресурсов, которые они используют. Это поможет расширить масштабы успешных проектов.
- Совместить эти мероприятия расширения охвата со стипендиальными программами для увеличения их эффекта.

Расширить использование обучающих технологий с поддержкой методов дистанционного обучения (в частности, электронного обучения) в целях предоставления возможности обучения высокого качества для обучающихся из сельской местности

- Обратить особое внимание на поддержку электронного обучения для учителей, в том числе инструменты, которые учителя смогут интегрировать в процесс обучения. Организовать централизованное хранилище цифровых учебных средств, которые будут сопровождаться руководством учителей, что сможет обеспечить устойчивый подход для повышения навыков сельских учителей, улучшить учебный план и, таким образом, лучше подготавливать школьников к получению высшего образования.
- Расширение электронного обучения в высших учебных заведениях обеспечит большую гибкость студентам, которые вынуждены работать во время учебы, и могло бы помочь гарантировать, что студенты, которые сталкиваются с трудностями, имеют доступ к информационно-техническим ресурсам и дополнительным занятиям.

Продолжить реформирование Единого национального тестирования (ЕНТ) как эффективного инструмента оценки при поступлении в вуз, справедливо выявляющего способности будущих студентов

- Ускорить текущие усилия по пересмотру ЕНТ в формате более надежного и достоверного экзамена.
- Продолжить разработку отдельных тестов для оценивания уровня завершения школы и поступления в университет.
- Равенство можно было бы усилить, если бы существовал центральный механизм учета влияния разных сложностей и неблагоприятных условий при сдаче ЕНТ. порожденных единым тестированием. Можно применить взвешенную таблицу "дополнительных баллов" для абитуриентов из социально-уязвимых слоев и неблагополучных регионов страны. Необходимо рассмотреть альтернативные способы

оценки готовности к высшему образованию, которые также могут нести положительный эффект.

- Применить расширенную систему финансовой поддержки также для преуспевающих студентов из вышеуказанных категорий.

Продолжить развивать механизмы, повышающие статус ТиПО, что повлечет за собой преимущества обучения в профессиональных колледжах и улучшит преемственность между профессиональным и высшим образованием.

- Подходы должны включать формализованные инструкции по трансферу кредитов, признанные пути разделения и партнерства между университетами и колледжами ТиПО. Это позволит повысить переход и устранить барьеры на пути перехода от одного сектора к другому. Они также могут быть использованы для содействия расширению доступа к высшему образованию для студентов, которые не смогли хорошо проявить себя на ЕНТ, а также для взрослых студентов.

Усовершенствовать систему данных, чтобы лучше понять производительность системы в области доступа и охвата. Придерживаться создания надежных и достоверных данных относительно студентов с низким социально-экономическим статусом.

- Сведения о занятости, стартовой заработной плате и продвижении по службе будут предоставлять ценную информацию о производительности и результативности высшего образования.
- В частности, необходимо четко выявлять студентов с низким социально-экономическим статусом и из других уязвимых групп и отслеживать их на протяжении всего обучения и после выпуска.

Примечание

1. Валовой показатель охвата представляет отношение числа студентов, обучающихся в системе профессионально-технического и высшего образования, к общей численности населения в возрасте 18-22 лет.

Использованные источники

- Álvarez-Galván, J. (2014), *A Skills beyond School Review of Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221826-en>.
- Bowes, L. et al. (2013), *International Research on the Effectiveness of Widening Participation*, Higher Education Funding Council for England, www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/pubs/indirreports/2013/wP_international_research/2013_wPeffectiveness.pdf
- Bridges to Higher Education (2016), www.bridges.nsw.edu.au/home.
- Canning, M. et al. (2013), *Roadmap for the Development of Education in Kazakhstan. Higher Education Roadmap Recommendations*, www.gse.upenn.edu/pdf/irhe/roadmap_kazakhstan.pdf.
- Chapman, B. (2015), “Taking income contingent loans to the world”, *University World News*, 06 March 2015, Issue No. 357, www.universityworldnews.com/article.php?story=20150305123821344.
- Chapman, B. (2006), *Income Contingent Loans as Public Policy*, The Academy of the Social Sciences in Australia, Occasional Paper 2/2006, Policy Paper # 5, Canberra, www.assa.edu.au/publications/occasional/2006_No2_income_contingent_loans.pdf.
- Chapman, B. (2005), *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform*, The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 491, Canberra, www.cbe.anu.edu.au/researchpapers/cepr/dP491.pdf.
- Chapman, B., T. Higgins and J. Stiglitz (eds.) (2014), *Income Contingent Loans: Theory, practice and prospects*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York.
- Department for Business Innovation and Skills (2015), *The Contribution of Further Education and Skills to Social Mobility*, Research Paper No. 254, October 2015, London, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/

[466420/Bis-15-579-contribution-of-further-education-and-skills-to-social-mobility.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254101/bis-13-1268-benefits-of-higher-education-participation-the-quadrants.pdf).

Department for Business Innovation and Skills (2013), *The Benefits of Higher Education Participation for Individuals and Society: Key Findings and Reports “The Quadrants”*, Research Paper 146, October 2013,

www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254101/bis-13-1268-benefits-of-higher-education-participation-the-quadrants.pdf.

Ferguson, H. B., S. Bovaird and M.P. Mueller (2007), “The impact of poverty on educational outcomes for children”, *Paediatrics and Child Health*, October, Vol. 12, No. 8, pp. 701-706, www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2528798/.

Gale, T. and S. Parker (2013), *Widening Participation in Australian Higher Education*, Report submitted to HEFCE and OFFA, www.ncehe.edu.au/publications/widening-participation-australian-higher-education

Garranger, M. and P. MacRae (2008), *Building Effective Peer Mentoring Programs in Schools: An Introductory Guide*, Mentoring Resource Center, Folsom, CA, <http://educationnorthwest.org/sites/default/files/building-effective-peer-mentoring-programs-intro-guide.pdf>.

Griffith University, “AM P financial planning degrees”, www.griffith.edu.au/business-government/finance-financial-planning/what-can-i-study/amp-financial-planning-degrees.

Higher Education Funding Council for England (2015), *Delivering Opportunities for Students and Maximising their Success: Evidence for Policy and Practice 2015-2020*, www.hefce.ac.uk/media/Hefce.2014/content/Pubs/2015/201514/Hefce2015-14.pdf.

Higher Education and Research (31 May 2016), <https://sweden.se/society/higher-education-and-research/>.

АО Информационно-аналитический центр (2015), «Справочный доклад о стране», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО Информационно-аналитический центр, Министерство образования и науки Республики Казахстан, г. Астана.

International Council on Distance and E-learning, www.icde.org/.

James, R. (2007), “Social Equity in a Mass, Globalised Higher Education Environment: The Unresolved Issue of Widening Access to University”, Centre for the Study of Higher Education, Melbourne,

<http://web.education.unimelb.edu.au/news/lectures/pdf/richardjamestran-script.pdf>.

KPMG (2013), *Economic Evaluation of the Australian Indigenous Mentoring Experience Program Final report*, Australian Indigenous Mentoring Experience (AIME), Government Advisory Services, <http://files.aimementoring.com/pdf/aime-2013-kpmg-report.pdf>.

Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 г. № 319-III с изменениями и дополнениями от 09-04-2016.

МОН РК (2014), Национальный доклад «Молодежь Казахстана – 2014». Буканова Ж.К., Каримова Ж.К., Амреева Л.М., Зайниева Л.Ю., Ильясова Г.Т., Калашникова Н.П., Калиева К.С., Кенжебалина Г.Н., Масатова Б. Б., Мухамеджанова Э.А., Тесленко А.Н. – Астана: НИЦ «Молодежь», 2014. <http://ortcom.kz/media/upload/1/2015/10/31/b9a9b0397ae4c967b709463b1bab063e.pdf>.

МОН РК (2014b), Национальный доклад «Молодежь Казахстана – 2014». Буканова Ж.К., Каримова Ж.К., Амреева Л.М., Зайниева Л.Ю., Ильясова Г.Т., Калашникова Н.П., Калиева К.С., Кенжебалина Г.Н., Масатова Б. Б., Мухамеджанова Э.А., Тесленко А.Н. – Астана: НИЦ «Молодежь», 2014. <http://ortcom.kz/media/upload/1/2015/10/31/b9a9b0397ae4c967b709463b1bab063e.pdf>.

МОН РК (2010), *Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы*, Министерство образования и науки Республики Казахстан, Указ Президента № 1118 от 7 декабря 2010 г., Астана, http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Kazakhstan/Kazakhstan_State_Program-of-Education-Development-in-the-Republic-of-Kazakhstan_2011-2020.pdf.

Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (2014-2015), www.stat.gov.kz.

НЦОСО (2014), *Статистика системы образования Республики Казахстан, Национальный сборник*, Национальный центр образовательной статистики и оценки <http://iac.kz/en/analytics/statistics-education-system-republic-kazakhstan-national-collection>.

(НЦОСО) (2012), *Статистика системы образования Республики Казахстан, Национальный сборник*, Национальный центр образовательной статистики и оценки, <http://iac.kz/en/analytics/statistics-education-system-republic-kazakhstan-national-collection>.

Высшая школа образования Назарбаев Университета (2014), *Разработка стратегических направлений реформирования*

системы образования Республики Казахстан на 2015-2020 годы, диагностический отчет, Indigo Print, Астана, <http://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/335/DIAGNOSTIC%20REPORT.pdf>.

NSW Education Department (2015), “Benefits of teaching in rural and remote NSW”, www.teach.nsw.edu.au/exploreteaching/high-demand-locations/benefits-of-teaching-in-rural-and-remote-nsw.

OECD (2016), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*. PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>.

OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

OECD (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

OECD (2014b), *Reviews of National Policies for Education: Secondary Education in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205208-en>.

OECD (2013), *OECD Education at a Glance: Highlights 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2013-en.

OECD (2012a), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.

OECD (2012b), *OECD Education at a Glance: Highlights*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en.

OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volume 2, Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation, OECD Publishing, Paris www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266759.pdf.

OECD /JRC (2009), *Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages in the Baltic States, South Eastern Europe and Malta: Educational Policies and Indicators*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266759.pdf.

OECD /The World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

Open and Distance Universities in Canada, www.universityadmissions.ca/open-distance-universities-in-canada/.

Redmond, G. et al. (2014), *Intergenerational mobility: new evidence from the Longitudinal Surveys of Australian Youth*, National Centre for Vocational

Education Research (NCVER), Adelaide, www.ncver.edu.au/publications/publications/all-publications/intergenerational-mobility-new-evidence-from-the-longitudinal-surveys-of-australian-youth.

Reisberg, L. and D. Watson (2011), “Access and Equity” in P. Altbach (ed.), *Leadership for World-Class Universities: Challenges for Developing Countries*, pp. 187-204, Routledge, New York.

The University Admission Centre (n.d.), Alternative Entry, www.uac.edu.au/undergraduate/admission/alternative-entry.shtml.

The University of Edinburgh, www.ed.ac.uk/student-recruitment/widening-participation/.

World Bank (2012), *Kazakhstan - Student Assessment*, Saber Country Report, www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsP/iB/2013/08/12/000356161_20130812163634/Rendered/Pdf/799380wP0saBeR0Box0379795B00PuBlic0.pdf (accessed 25 April, 2016).

Глава 4

Интернационализация и высшее образование в Казахстане

В этой главе основное внимание уделяется политике содействия выпускникам в развитии навыков и знаний, необходимых для успешности в условиях всемирной глобализации. В главе, в первую очередь, рассматриваются преимущества и эффективная практика в области интернационализации, обеспечения качества, мобильности студентов и преподавателей, а также учебных программ. Кроме этого, рассматриваются результаты влияния Болонского процесса, а также стипендии «Болашак» и Назарбаев Университета на систему образования. Глава уделяет особое внимание приоритетным областям для Казахстана в преодолении барьеров процесса интернационализации. К их числу относятся текущая ограниченная академическая автономия высших учебных заведений и повышение уровня владения английским языком студентов, преподавателей и сотрудников. Содержание главы демонстрирует отсутствие эффективной системы внешнего контроля и неэффективность международных научных партнерских отношений. Более того, освещаются пробелы в данных для институционального и системного планирования, а также финансовые трудности, с которыми сталкиваются студенты, желающие получить образование за рубежом.

Интернационализация представляет собой процесс интегрирования международных, межкультурных или глобальных аспектов в систему высшего образования, ее цели, функции и методы их реализации (Knight, 2003). Существует ряд факторов, которые позволяют объяснить, почему высшее образование становится все более международным в последние годы. Это заключается в феномене глобализации¹; в возрастающем значении информационных и коммуникационных технологий; стремлении стран в получении высокого статуса лучших исследовательских вузов; сокращении государственного бюджета для высших учебных заведений; и предпринимательском характере современного научного сообщества (Gao, 2015).

Преимущества интернационализации

Международное высшее образование имеет преимущества для отдельных студентов, высших учебных заведений и сотрудников, а также для стран и общества в целом.

Для студентов

В современном мире люди получают определенные преимущества посредством глобального сотрудничества и всеобщей осведомленности. Интернационализация является основным средством, с помощью которого высшие учебные заведения способствуют развитию у студентов уровня владения международным иностранным языком и межкультурных навыков, необходимых для успешного взаимодействия в современном мире.

Международное высшее образование дает студентам возможность обучаться в новой среде в окружении людей с разным социально-демографическим статусом, а также развивать глобальные отношения и расширять знания о мире. Все это помогает студентам получить дополнительные навыки и знания, которых требует современный мир. Студенты, обучающиеся за границей, могут на собственном опыте получить все данные преимущества, но студенты, обучающиеся в своих родных странах, также могут воспользоваться преимуществами интернационализации посредством общения с иностранными студентами, а также за счет интернационализации учебных программ.

Для высших учебных заведений и преподавателей

Существует целый ряд преимуществ интернационализации для высших учебных заведений. Интернационализация позволяет вузам

развивать мировую репутацию и привлекать высококвалифицированных сотрудников и студентов; расширять их академическое сообщество; использовать институциональные преимущества на основе стратегического партнерства; развивать более устойчивые исследовательские группы; выявлять эффективность их деятельности в глобальном масштабе; мобилизовывать внутренние интеллектуальные ресурсы; совмещать ценные, современные результаты учебной деятельности при обучении студентов; а также получать доходы и совместно использовать инфраструктуру (Hénard et al., 2012).

Интернационализация посредством мобильности студентов также может способствовать уменьшению некоторых последствий, связанных с влиянием демографических изменений на систему высшего образования.

Многие страны переживают застой или даже спад приема в учебные заведения 18-25-летних студентов. Кроме того, возрастает понимание того, что иностранные студенты могут помочь решить проблемы, связанные со снижением числа охвата студентов (OECD, 2008).

Для стран и общества в целом

Интернационализация высшего образования служит общественным интересам, предоставляя значительные краткосрочные или долгосрочные экономические преимущества; развивая международные отношения и понимание роли интернационализации как внутри страны, так и за рубежом; привлекая таланты и наращивая потенциал.

Государственное финансирование для поддержки интернационализации способствует продвижению участия страны в глобальной экономике образования и приносит экономические преимущества от торговли образовательными услугами. Обмен студентами и преподавателями может способствовать развитию долгосрочных дипломатических отношений между странами. Интернационализация также помогает правительствам обеспечить развитие квалифицированной рабочей силы, обладающей всеобщей информированностью и поликультурными знаниями. (Hénard et al., 2012). Кроме того, правительства все более осознают, что интернационализация является эффективным способом развития межкультурного понимания (Fielden, 2011). Признавая проблемы «утечки мозгов», многие страны также используют интернационализацию для привлечения талантливых кадров (студенты, которые остаются в принимающей стране, по крайней мере, после окончания учебного заведения).

В то время, как некоторые страны испытывают нехватку традиционного числа студентов, другие страны и регионы, в особенности Китайская Народная Республика, Индия и Юго-Восточная Азия, переживают растущий внутренний спрос на получение высшего образования, который не может быть реализован в рамках текущего потенциала систем высшего образования. Интернационализация может быть экономически эффективной альтернативой для предоставления национального высшего образования.

Подходы к интернационализации в системе высшего образования

Интернационализация высшего образования достигается с помощью различных подходов, включая входящую и исходящую *студенческую мобильность*; входящую и исходящую *мобильность преподавателей*; *международную «поставку» образовательных услуг*⁷, включая трансграничное образование; и *«интернационализацию в пределах родной страны»*.

Студенческая мобильность, заключающаяся в обучении студентов в течение короткого или длительного периода в зарубежном университете, является наиболее распространенной формой интернационализации. Число студентов высших учебных заведений, обучающихся за пределами своей страны, почти удвоилось в период между 2000 и 2010 годами, и наименее вероятно, что эта тенденция будет снижаться в ближайшее время (OECD, 2012a). Предполагается, что ввиду демографических изменений международная мобильность студентов, вероятно, достигнет 8 миллионов студентов в год к 2025 году (OECD, 2012b) и к этому же периоду ожидается, что, по крайней мере, 20% всех выпускников Европейского пространства высшего образования будет обучаться за рубежом (European Commission, 2014).

Программы мобильности или обмена преподавателями являются распространенными и выполняют важную роль для обмена знаниями и наращивания потенциала. Они способствуют повышению квалификации, сотрудничеству преподавателей и развитию научных связей.

⁷ все виды программ высшего образования, или курсов обучения, или образовательных услуг, включая дистанционное образование, при осуществлении которых обучаемые находятся в другой стране, нежели та, где расположен вуз, присваивающий квалификацию (прим. редактора)

Международная «поставка» образовательных услуг или трансграничное образование принято в ряде стран, включая Австралию, Канаду, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты. Высшие учебные заведения во всех этих странах открыли кампусы в зарубежных странах. В дополнение к этому возможно частичное или полное обучение по программе университета в зарубежной стране - очно либо при поддержке технологий или дистанционного обучения. По всему миру насчитывается около 220 кампусов, в которых имеются доступные бесплатные курсы для всех студентов, реализуемые посредством массовых открытых онлайн-курсов (МООС) (University of Oxford, 2015).

«Интернационализация в пределах родной страны» является расширенной сферой деятельности. Она может быть представлена в виде объединенных и исследовательских программ, в рамках которых возможно взаимодействие студентов и исследователей одной страны с другими. Кроме этого, данный процесс может включать интернационализацию учебной программы, которая объединяет межкультурные и международные аспекты в учебной и внеучебной деятельности. Такой подход развивает международные и межкультурные навыки студентов без необходимости покидать свою родную страну (Wächter, 2003).

Эффективная практика в области интернационализации

Международное высшее образование охватывает не только университеты и студентов, обучающихся в них: оно заключается в студенческом обмене или подписании меморандумов о взаимопонимании между правительствами и высшими учебными заведениями (Gallagher et al., 2009). По-настоящему эффективный подход внедряет процесс интернационализации во все аспекты преподавательской, исследовательской и институциональной практики, а также в национальной политике. Интернационализация требует взаимодействия между высшими учебными заведениями, группами работодателей, социальными партнерами и государственными учебными заведениями.

Правильно установленная государственная политика

Правительства могут способствовать развитию интернационализации высшего образования путем разработки национальных стратегий, которые привлекут международные исследовательские инициативы, поддержку партнёрских отношений, а также будут способствовать развитию знаний и мобильности студентов и преподавателей (см. вставку 4.1). Тем не менее, в то

время, как многие правительства реализуют национальные стратегии по предоставлению преимуществ интернационализации, не все страны имеют четкие стратегии, которые способны решить проблемы международного высшего образования и способствовать его расширению.

Вставка 4.1. Примеры национальных международных стратегий высшего образования

В 2014 г. в **Канаде** была представлена первая Международная стратегия образования. Цели данной стратегии заключались в привлечении большего числа международных исследователей и студентов в Канаду, углубление научных связей между канадскими и зарубежными учебными заведениями, а также создание общеканадского партнерства в провинциях и на территориях, которые охватывают все основные заинтересованные стороны в области образования. Стратегия направлена на то, чтобы удвоить количество иностранных студентов в Канаде к 2022 году.

Стратегия «Интернационализация высших учебных заведений в **Финляндии** 2009-2015» (Министерство образования Финляндии, 2009) направлена на создание международного сообщества высшего образования в Финляндии, повышение качества и привлекательности финских вузов, экспортирующих образовательный опыт Финляндии, направленный на межкультурное общество и содействующий глобальной ответственности.

«Политика интернационализации высшего образования Малайзии» (Министерство высшего образования Малайзии, 2011) была внедрена в 2011 году. Политика рассматривает основные аспекты интернационализации, такие, как мобильность студентов и преподавателей, академические программы, исследования и разработки, управление и автономия, социальная интеграция и культурное взаимодействие.

Источник: Matross Helms, R., and I. e. Rumbley (2016), National Policies for internationalization - do they work? *International Higher education*, No. 85, pp. 9-11, <http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/9236/8292>.

Учитывая то, что данные стратегии могут оказать влияние на целый ряд различных сфер общества и экономику в целом, стратегии интернационализации высшего образования не могут быть разработаны отдельно от других направлений государственной политики. Эффективная политика интернационализации обычно представляет собой общегосударственный подход правительства, который обеспечивает согласование политики высшего образования с аспектами иммиграционной политики (например, студенческие и преподавательские визы и условия для тех, кто остался в стране после окончания обучения); торговая политика (согласованность с обязательствами по услугам образования в двусторонних и

многосторонних соглашениях); политика развития (согласованность оказываемой помощи и развитие политики в области высшего образования); и политика рынка труда (взаимодействие между профессиональными организациями, отраслями и высшими учебными заведениями). Межправительственные комитеты и политики, представляющие такие области, как образование, научные исследования, политика иммиграции, наука и технологии, рынок труда и внешние дела, могут способствовать общеправительственному подходу в развитии интернационализации. Например, в Австралии был разработан эффективно действующий общегосударственный подход (Вставка 4.2).

Внутренняя и внешняя мобильность может быть развита посредством целого ряда инструментов политики, которые охватывают значительное число различных государственных ведомств:

- *Стипендии для мобильности* могут стимулировать входящую и исходящую мобильность студентов. Исходящая мобильность может быть реализована с помощью выделенных стипендий для нуждающихся студентов, которые достаточно распространены, для стимулирования мобильности среди менее обеспеченных студентов. Стипендии на основе достижений особенно эффективны при входящей мобильности, особенно если в странах отмечается миграция студентов.
- *Информация о внутренних программах, доступная на международном уровне*, может помочь потенциальным иностранным студентам решить, где учиться. Такая информация может включать в себя, например, данные о качестве обучения и преподавания (например, результаты студенческого опыта и исследований удовлетворенности, а также информацию о производительности выпускников на рынке труда).
- *Международные образовательные выставки* могут помочь странам привлечь иностранных студентов. Присутствие представителей университетов на этих выставках эффективно дополняется центральной национальной точкой доступа для получения информации о студенческой мобильности.
- Простые и быстрые *процессы получения визы* также способствуют снижению барьеров для студентов, желающих обучаться в другой стране, что является весомым преимуществом.

Поддержка студенческой мобильности

Участие студентов в мобильных программах может сопровождаться аспектами жизни в новой среде, финансовыми трудностями, влиянием семьи и материально-техническими препятствиями.

Для многих студентов, особенно тех, которые никогда прежде не пребывали за границей, идея международного обмена может восприниматься неоднозначно. Примером этому может служить обучение на иностранном языке.

Студенты могут почувствовать себя уязвимыми в незнакомой среде, где они рискуют стать жертвой недобросовестных провайдеров образования и представителей высших учебных заведений. Кроме того, некоторые студенты могут отказаться от возможности международного обмена при наличии значительных препятствий (например, туристическая и визовая политика или проблемы при адаптации к учебной программе другого учебного заведения).

Студенты также могут быть не в состоянии оплачивать расходы на проезд и проживание, связанные с международным опытом, вдобавок студенты, которые работают, зачастую не в состоянии оставить работу для учебы за границей. В случае, если члены семьи студента не имели опыта путешествия в другую страну и не понимают всю ценность международного образования, они менее склонны к поддержке участия студента в таких мероприятиях. В действительности многие из этих ограничивающих факторов связаны с социально-экономическим статусом прямо (по причине доступности и платежеспособности) или косвенно (по причине ожиданий и стремлений).

Вставка 4.2. Тематическое исследование: согласованная политика в Австралии

Австралийское правительство признает необходимость согласованной политики во всех правительственных ведомствах. Это находит свое отражение в *Национальной стратегии международного образования 2025 года*, в которой разработан десятилетний план развития Австралии в качестве глобального лидера в области образования, подготовки кадров и научных исследований. Стратегия служит основой для развития международного образовательного общества Австралии.

Начиная с 2016-2017 годов, австралийское правительство предоставит 12 миллионов австралийских долларов в течение четырех лет для поддержки реализации Национальной стратегии. Данная стратегия согласована с Национальной программой в области инноваций и науки, которая будет способствовать дальнейшему укреплению глобальной репутации Австралии как лидера в области исследований и образования в будущем. Кроме того, она является частью комплекса австралийских правительственных инициатив по поддержке международного образования.

Департамент иностранных дел и торговли правительства Австралии представил **План Колумбо** в 2013 году. Он представляет собой целевую программу стипендий, направленных на повышение знаний об Индо-Тихоокеанском регионе в Австралии, поддерживающую обучение австралийских студентов и способствующую прохождению стажировок в данной области. Она включает в себя программу стипендий для обучения, стажировки и менторство, а также гибкую программу грантов по мобильности на краткосрочное или долгосрочное обучение, стажировки, менторство, практику и исследования. Целью Плана является построение долгосрочных отношений между стратегическими странами-партнерами и развитие более тесных связей в регионе. Данная цель непосредственно связана с работой высших учебных заведений по повышению студенческой мобильности.

Австралия подписала **соглашения о свободной торговле** с Китайской Народной Республикой, Кореей и Японией, кроме того, она является участником Транс-Тихоокеанского партнерства. Торговые соглашения способствуют свободному потоку студентов высших учебных заведений в/ и из Австралии, а также содействуют участию австралийских высших учебных заведений в трансграничном образовании.

Департамент по вопросам иммиграции и защиты границ **упростил процесс получения студенческой визы** для иностранных студентов, желающих обучаться в Австралии. Такая упрощенная система позволяет иностранным студентам по визе работать неполный рабочий день во время обучения. Этот подход может улучшить успеваемость выпускников.

Источники: Australian Government (2015), National strategy for international education 2025.

Существует множество путей решения названных проблем, реализуемых с помощью политических инициатив, схем финансирования и структурированных программ поддержки, например:

- система стипендий может свести к минимуму прямые финансовые расходы на поездку;
- правительство может упростить визовую политику для поддержки мобильности студентов. Также могут быть разработаны специализированные системы для защиты иностранных студентов.
- «Принимающая сторона», т.е. высшие учебные заведения могут оказывать поддержку иностранным студентам, предлагая такие услуги, как академические советы и рекомендации, языковая поддержка, техническая помощь, социальное обеспечение и жилье (Gao, 2015). Такие меры поддержки играют важную роль в адаптации студентов к новой среде.
- Вузы также могут устанавливать обучение за рубежом, что будет минимально влиять на способность студентов работать.
- Технологии, в свою очередь, могут способствовать расширению международного опыта перед или после международного обмена для создания возможностей по предоставлению высокоэффективного краткосрочного опыта мобильности.
- Интернационализация учебного плана может внести существенный вклад в развитие международных перспектив и понимания без необходимости поездки за границу.
- Вузам-партнерам необходимо развивать совместные пути организации международного обмена, которые предоставляют студентам возможность обучения в родном вузе перед переходом в зарубежный вуз-партнер.
- Организация международного обмена позволяет студентам повысить уровень знаний, полученных в родном вузе, до высокого показателя благодаря программе более высокого качества в зарубежном вузе-партнере.

Совместные программы и партнерское взаимодействие

Репутация отдельных учебных заведений и организаций высшего образования страны, в частности, может быть повышена за счет партнерских отношений и совместных образовательных программ с высококачественными международными организациями-партнерами. Совместные программы могут внести существенный вклад в интернационализацию учебного плана, способствующую интеграции международных перспектив в программу. В период объединенной работы сотрудников вузов по согласованию учебных соглашений

необходимо наладить внутренние связи на региональном уровне. Для этого требуется эффективное взаимодействие в процессе разработки, развития и аккредитации программы. Такие партнерства могут функционировать на уровне укрепления потенциала, стимулируя выработку международного мышления и педагогического опыта.

Такие виды сотрудничества могут быть отнесены к совместным программам, партнерским соглашениям, программам партнерского взаимодействия и т.д. Несмотря на определенные различия, в целом данные виды программ обеспечивают трансфер и признание кредитов при окончании одного университета, которые впоследствии засчитываются при завершении обучения в другом зарубежном университете. Совместные мероприятия между вузами открывают больше возможностей для студентов и позволяют вузам сотрудничать друг с другом на взаимовыгодной основе.

Вставка 4.3. Сотрудничество между Китайским университетом горного дела и технологий (Пекин) и Пенсильванским университетом

Китайский университет горного дела и технологий (Пекин) и Пенсильванский университет имеют совместную программу по получению степени бакалавра инженерного дела (далее программа 2+2), которая определяет специальности для получения студентами от двух вузов-партнеров. Согласно такому партнерству студенты Китайского университета горного дела и технологий завершают двухгодичный курс обучения в своем родном университете. После успешного завершения начального периода обучения, а также при условии, что студенты отвечают всем требованиям программы Пенсильванского университета студенты Китайского университета горного дела и технологий могут перевестись в вуз-партнер, в котором они оканчивают полный курс обучения по специальности «Инженерное дело». Студенты, успешно завершившие программу, получают степень бакалавра наук обоих университетов.

Источник: *University approved articulation agreements,*
www.psu.edu/dept/enrmgmt/artic_agrmnts.html

Вовлечение сотрудников и совместная работа

Совместная работа сотрудников играет важную роль в развитии и преподавании международных программ. Разработка совместных программ обучения, повторное использование и адаптация учебных и образовательных ресурсов, а также развитие совместного преподавания являются общей формой международного сотрудничества. Информационно-коммуникационные технологии позволяют участвовать в лекциях и семинарах факультетов иностранных вузов. Кроме того, методика электронного обучения способствует совместной проектной работе студентов из разных

вузов, а также участию в дискуссиях, проводимых при помощи систем управления учебным процессом и веб-программ, обеспечивающих совместную работу. Потенциальные возможности виртуальных аудиторий для совместной работы между преподавателями и студентами не функционируют в полном объеме.

Кроме того, совместная деятельность может быть расширена далеко за пределы данных подходов. К примеру, они могут включать в себя обмен и параллельные программы для административно-управленческого персонала, а также совместную работу по регулированию рабочих процессов и управлению. Кроме этого, такие программы могут заключаться в неформальных договоренностях между вузами или другими партнерами, а также в полуформальных мероприятиях (например, деятельность при поддержке профессиональных организаций, таких, как институт информационных сетей Таиланда и фонд лидерства Соединенного Королевства) или межправительственных инициативах.

Международные совместные исследования также приобретают все большее значение. Совместные исследования способствуют развитию опыта, а также организации совместного использования недостаточной или дорогой научно-исследовательской инфраструктуры и обмену данными. Традиционно международные совместные исследования осуществляются благодаря взаимодействиям и общим научным интересам между отдельными научными сотрудниками. Тем не менее, поскольку высшие учебные заведения стали стратегически уделять все больше внимания исследовательским экспериментам, было определено, что стратегические исследовательские темы и приоритеты, связанные с идентификацией международных вузов-партнеров, могут значительно повысить результаты исследования и производительность. Поэтому, многие учебные заведения в настоящее время предоставляют целевые финансовые льготы для поддержки создания и роста международного научного сотрудничества. Их стратегические планы исследований определяют потенциальных партнеров, и это широко распространенная практика, когда национальные исследовательские схемы финансирования требуют или стимулируют развитие международного партнерства.

Развитие международного научно-исследовательского партнерства также возможно в результате научного руководства докторантами PhD при его возвращении в родную страну. Совместное научное руководство преподавателями вузов-партнеров способствует развитию исследовательского сотрудничества. Этот вид сотрудничества вносит ценный вклад в международную репутацию вузов и поощряется национальными механизмами финансирования научных исследований.

Интернационализация учебного плана

Преподавательский состав также может быть задействован в интернационализации учебного плана (Leask, 2012). Такой подход определяется твердой убежденностью о том, что все студенты должны узнать о мире, в котором они живут и развить навыки, необходимые для их эффективной интеграции в международном обществе. Интернационализация учебного плана свидетельствует о развитии глобальной осведомленности в контексте обучения содержания дисциплины (Jones and Brown (eds.), 2007). Все образовательные программы могут приобретать международный характер.

Интернационализация учебного плана может предусматривать включение международных примеров из практики, а также более полные примеры, чем простое фокусирование на стандартных примерах. Такие подходы интернационализированного учебного плана наиболее эффективно осуществимы благодаря опыту международных сотрудников и студентов, оценивающих и применяющих свой опыт в формальном учебном компоненте программы. Участники такой программы стремятся к развитию межкультурной компетенции и навыков, а также осознанию, которое позволяет людям функционировать в глобальном обществе (Mac et al., 2013). Некоторые формы интернационализированного учебного плана могут предусматривать установленный международный опыт, представленный в виде стажировок, практик, опыта обучения и работы над научным проектом, но все перечисленное не является необходимым элементом.

Сбор и анализ данных

Системы образования нуждаются в надежных, высококачественных данных, если они способны к эффективному развитию и оцениванию образовательной политики. Информированное формирование политики нуждается в сведениях о влиянии международного опыта на отдельных лиц (через опрос выпускников или целевые исследования) и дополнительных данных об интернационализации исследовательского потенциала.

Наиболее оптимальной альтернативой этому являются долгосрочные базы данных. В них содержатся сведения об иностранных студентах и студентах, обучающихся за границей; представлены данные о влиянии международной мобильности на студентов, участвующих в программе; оцениваются более широкие экономические последствия. Детальный анализ данных может охватывать такие аспекты, как качество преподавания и создание потенциала в приоритетных предметных областях;

усовершенствование инновационных и научно-исследовательских систем; сохранение и последующая миграция высококвалифицированных работников; равный доступ к возможностям мобильности; и влияние интернационализации на финансирование высшего образования.

Сравнительный анализ активности и производительности наиболее эффективен при его согласованности с международными стандартами. В последние годы наблюдается значительный объем работ в направлении гармонизации систем и квалификаций в международно-признанных стандартах. Международный студенческий барометр (ISB) (I-Graduate and Universities Australia, 2013) используется многими университетами по всему миру для контроля и сравнения процесса принятия решений, ожиданий, целенаправленности и восприятия международных студентов.

Инициативы в области высшего образования, такие, как Болонский процесс, стремились установить международные стандарты как отправную точку отсчета и сравнительного анализа. ЮНЕСКО и ОЭСР разработали *руководящие принципы для обеспечения качества международного высшего образования* в 2005 году для защиты студентов и других участников образования от низкого качества образования и недобросовестных поставщиков образовательных услуг (например, фабрики дипломов и аккредитации), для содействия развитию качества международного высшего образования, отвечающего человеческим, социальным, экономическим и культурным требованиям. Заявленные принципы в значительной степени были реализованы правительствами и высшими учебными заведениями, а также включены в основные руководящие принципы политики и декларации, обеспечивающие качество образования (Vincent Lancrin и др., 2015).

Интернационализация в Казахстане

Казахстан признает, что глобально осведомленные и вовлеченные человеческие ресурсы способны внести весомый вклад в развитие экономики и общества, а высшее образование играет ключевую роль в их развитии. Страна также признает ценность долгосрочных отношений и взаимодействия, которые создаются в результате международного опыта граждан Казахстана. Казахстан добился определенного прогресса в направлении развития интернационализации с момента обзора 2007 года ОЭСР / Всемирного банка высшего образования в Казахстане (см. Рисунок 4.1 для примера).

Рисунок 4.1. **Ход выполнения рекомендаций обзора ОЭСР 2007 года**

Рекомендации ОЭСР 2007 года	Ход выполнения
<p>Придавать особое значение подготовке глобально мыслящих, конкурентоспособных на международном уровне студентов.</p>	<p>Был реализован Болонский процесс, но с недостаточным акцентом на глобальную ориентацию.</p> <p>Деятельность была сосредоточена на мобильности, а не на понимании стратегии других стран.</p> <p>Отмечался недостаточный акцент на навыках и знаниях, требуемых экономикой знаний.</p>
<p>Интернационализация учебного плана.</p>	<p>Группа по обзору ОЭСР отметила весьма ограниченное представление международных примеров и содержания.</p>
<p>Повышение уровня владения английским языком.</p>	<p>Отмечается небольшой прогресс, внедряется система трехязычия (в некоторых университетах и в Назарбаев Интеллектуальных школах).</p>
<p>Повышение международной мобильности преподавательского состава и студентов.</p>	<p>Были введены краткосрочные инициативы.</p>
<p>Увеличить число иностранных студентов и профессорско-преподавательского состава в казахстанских университетах.</p>	<p>В первую очередь присутствует значительное число иностранных преподавателей в новом Назарбаев Университете. Лишь несколько высших учебных заведений (например, КИМЭП) имеют в штате значительное число международных преподавателей.</p> <p>Был отмечен незначительный рост числа международных студентов и сотрудников.</p>
<p>Расширить и улучшить программу «Болашак».</p>	<p>Отмечается взаимосвязь выпускников Болашак, а также был создан государственный центр данных программы «Болашак».</p>
<p>Использовать программу «Болашак» в национальных и образовательных целях.</p>	<p>Распределение стипендий «Болашак» связано с приоритетами национальной программы и не ориентируется на целевые страны.</p>
<p>Сосредоточить внимание программы «Болашак» на постдипломных программах.</p>	<p>С созданием Назарбаев Университета программа «Болашак» была направлена на мобильность студентов магистратуры и докторантуры.</p>
<p>Наращивание потенциала на системном уровне для поддержки интернационализации.</p>	<p>Отсутствие нетворкинга для иностранных работников образования.</p> <p>Отмечается незначительное внедрение совместных программ обучения.</p>
<p>Обеспечение качества деятельности международных провайдеров, действующих в Казахстане.</p>	<p>Институциональная программа оптимизации находится в стадии реализации (см. Главу 3), и это привело к объединению или закрытию множества частных учебных заведений. Была введена добровольная система аккредитации.</p>

Пользоваться Руководством ЮНЕСКО / ОЭСР для обеспечения качества трансграничного высшего образования.

Некоторые из данных аспектов отражены в текущей деятельности.

Источник: Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

Управление

Как было отмечено выше, страны, имеющие успешный опыт в реализации международных стратегий высшего образования, придерживаются комплексного подхода. Они работают с межправительственными комитетами или группами и реализуют целостный правительственный подход к интернационализации. Несмотря на то, что стратегическое направление в Казахстане находится под контролем Администрации Президента (о чем говорится в ряде документов), экспертная группа ОЭСР по обзору выявила некоторые трудности в координации между министерствами. Была представлена информация о том, что различные министерства являются ответственными за множество разных высших учебных заведений – например, Министерство сельского хозяйства, отвечающее за работу аграрных университетов, а также Министерство экономики и финансов контролирующее экономические вузы, не всегда сотрудничают в рамках комплексного подхода к высшему образованию в полной мере.

Гарантия качества

В 1990-е годы законодательство в Казахстане способствовало открытию частных вузов и тем самым открыло двери для привлечения международных провайдеров высшего образования. Это привело к быстрому росту уровня интернационализации. Однако такая возможность получения международного высшего образования не сопровождалась соответствующим уровнем контроля качества.

Начиная с 2006 года правительство предпринимает активные шаги по улучшению качества за счет сокращения числа высших учебных заведений (так называемая «политика оптимизации») и путем создания системы добровольной аккредитации. Несмотря на то, что такие инициативы могут в некоторой степени замедлить процесс интернационализации, тем не менее, они имеют большое значение для повышения общественного доверия к качеству высшего образования и успешной конкуренции страны на международной арене.

Мобильность студентов и преподавательского состава

Мобильность, в частности, мобильность преподавательского состава и студентов, является определяющим элементом международных образовательных инициатив Казахстана. *ГПРО на 2011-2020 годы* предусматривает участие в академической мобильности каждого пятого студента. *Стратегия академической мобильности в Республике Казахстан на 2012-2020 годы* является основной политикой информирования о процессе интернационализации высшего образования.

Студенты, отправляющиеся на обучение за границу

Исходящая академическая мобильность является основным компонентом стратегии интернационализации Казахстана. В 2015 году 48 875 студентов прошли обучение за рубежом ([UNESCO Institute for Statistics, 2016](#)). Основными принимающими странами являются Российская Федерация (35 106), Кыргызстан (4 357), Соединенное Королевство (1 725) и Соединенные Штаты (1 884) (см. Рисунок 4.2).

Рисунок 4.2. Сведения об иностранных студентах в РК и студентах РК, обучающихся за рубежом

Страна происхождения (для иностранных студентов)		Страна назначения (для студентов РК)	
Грузия	6 639	Российская Федерация	35 106
Узбекистан	5 588	Кыргызстан	4 357
Российская Федерация	1 644	Соединенные Штаты	1 884
Туркменистан	1 090	Соединенное Королевство	1 725
Кыргызстан	963	Чешская Республика	1 174
Китай	897	Малайзия	1 089
Монголия	656	Германия	695
Таджикистан	476	Польша	401
Индия	392	Объединенные Арабские Эмиры	377
Афганистан	334	Украина	350
Турция	262	Франция	346
Азербайджан	147	Саудовская Аравия	291
Корея	48	Корея	211
Украина	32	Республика Беларусь	206
Пакистан	28	Австралия	142
Армения	24	Италия	132
Германия	23	Канада	126
Сирия	14	Таджикистан	123
Республика Беларусь	12	Латвия	116
Иран	6	Австрия	105

Примечания:

1. Данные за 2014 год.
2. В случае отсутствия данных за отчетный год представляются последние данные за 3-х летний период до отчетного года. Для получения отчетных данных по странам и датам, пожалуйста, обратитесь к базе данных Института статистики ЮНЕСКО.
3. Данные о студентах, обучающихся за границей, отображены в ключевых индикаторах за 2013 год.

Источник: [UNESCO Institute for Statistics](http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx) (2016), <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>.

Преобладание среди стран назначения Российской Федерации может быть объяснено целым рядом факторов. К ним относятся географическая близость, языковая совместимость, количество стипендий, предоставляемых Российской Федерацией казахстанским студентам (в частности, для студентов из регионов, граничащих с Российской Федерацией) и сходство между системами образования двух стран. Тем не менее недавнее вступление Казахстана в Европейское пространство высшего образования может привести к сравнительному увеличению мобильности студентов и из других стран.

Международная студенческая мобильность в значительной степени зависит от внешнего финансирования (например, от программы Erasmus Mundus) и финансирования студентами за счет собственных средств. Тем не менее Министерство образования и науки сообщает, что международная программа финансирования мобильности при поддержке 52 университетов отправила 805 студентов на обучение за рубеж, по крайней мере, на один семестр в 2014 году (АО «Информационно-аналитический центр», 2015).

Иностранные студенты

Как показано на Рисунке 4.2 иностранные студенты прибывают в основном из Грузии и стран Центральной Азии. Страны, которые имеют право отправлять иностранных студентов, определяются ежегодно приказом министерства. Иностранные студенты, поступающие в казахстанские высшие учебные заведения, как правило, не должны сдавать Единое национальное тестирование или Комплексное тестирование, и могут быть зачислены на основании вступительных требований университета.

На Рисунке 4.3 показано, что число иностранных студентов, получающих высшее образование в Казахстане, варьировалось в течение последних семи лет от 10 458 в 2008 году до 9 077 в 2014 году (КС МНЭ РК, 2014-2015). Уровень мобильности иностранных

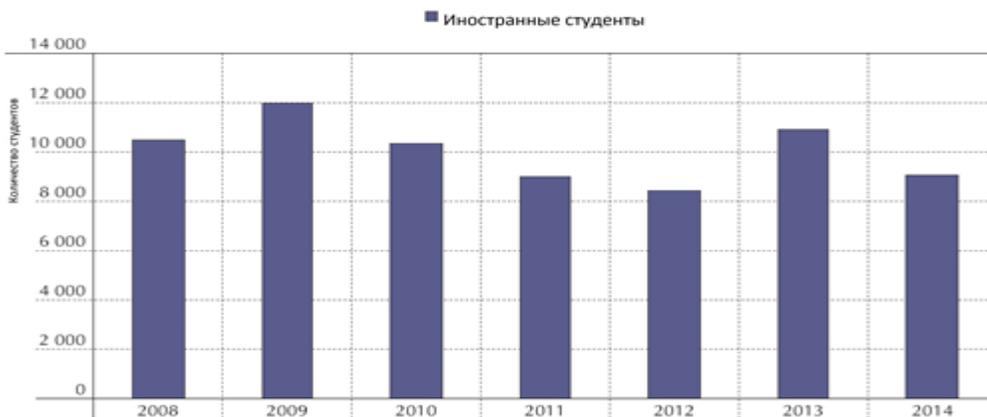
студентов остается стабильно низким: в 2014 году он составлял примерно 2,1% контингента высшего образования.

Внешняя мобильность преподавательского состава

С момента введения *Стратегии академической мобильности в Республике Казахстан* увеличивается уровень мобильности ППС. В период между 2011 и 2015 годами более 2 600 преподавателей имели возможность прохождения стажировок, обучения и профессионального развития за рубежом (включая 1 472 преподавателей, получивших стипендию «Болашак»). Это составляет более 5% от общего числа профессорско-преподавательского состава в Казахстане.

К сожалению, имеющиеся данные не позволяют определить, какие именно университеты располагали возможностью мобильности преподавательского состава, а также характер и продолжительность деятельности в рамках мобильности. Кроме того, национальные данные не позволяют произвести прямые сравнения между Казахстаном и другими странами. Тем не менее, приведем небольшой пример для сравнения: данные о мобильности преподавательского состава при поддержке программы Erasmus Европейской комиссии свидетельствуют о том, что в период 2013-2014 годов в общей сложности 2 327 сотрудников Соединенного Королевства принимали участие в международных программах мобильности. В Испании 5727 преподавателей приняли участие в международной мобильности за тот же период, 5838 сотрудников Турции также имели возможность получения международного опыта мобильности (European Commission, 2015).

Рисунок 4.3. **Иностранные студенты в системе высшего образования Казахстана**



Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (2014-2015), www.stat.gov.kz.

Внутренняя мобильность преподавательского состава

В рамках развития Болонского процесса увеличилось количество приглашенных профессоров и объем их исследовательской деятельности. В 2011 году около 1500 профессоров преподавали в 27 университетах Казахстана (European Commission, 2012); в 2014 году 1726 иностранных экспертов посетили 52 вуза Казахстана (Центр Болонского процесса и академической мобильности).

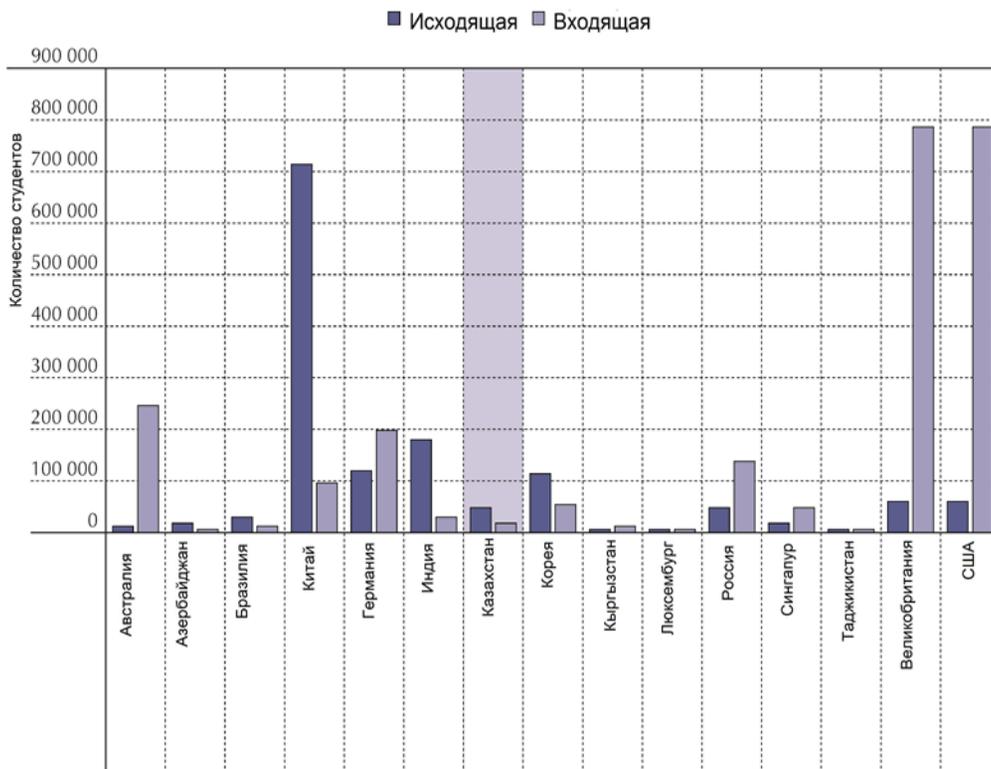
Министерство образования и науки сообщает, что с 2010 г. по 2014 г. в общей сложности чуть менее 7 000 иностранных ученых и преподавателей прибыли в казахстанские вузы. Такие визиты, как правило, не являются продолжительными, и включают преподавание курса вводных лекций или семинаров, которые сопровождаются переводом. Отсутствует оценка эффективности подобных визитов.

Международная мобильность в Казахстане в сравнении с другими странами

В данном разделе приводятся два графика, отражающих уровень входящей и исходящей мобильности в ряде стран.

Данные сравнения включают в себя общее число студентов (Рисунок 4.4), а также показатели мобильности, включая иностранных и национальных студентов, обучающихся за рубежом, выраженные в процентах от общего охвата высшим образованием этой страны (Рисунок 4.5). Казахстан показывает положительные результаты в развитии международных связей. Это говорит о том, что было уделено внимание поддержке ряда инициатив, таким, как краткосрочные программы обмена.

Рисунок 4.4. Входящая и исходящая мобильность студентов (общее число студентов) в 2015 г.



Источник: UNESCO Institute for Statistics (2016), www.uis.unesco.org/EDUCATION/Pages/international-student-flow-viz.aspx.

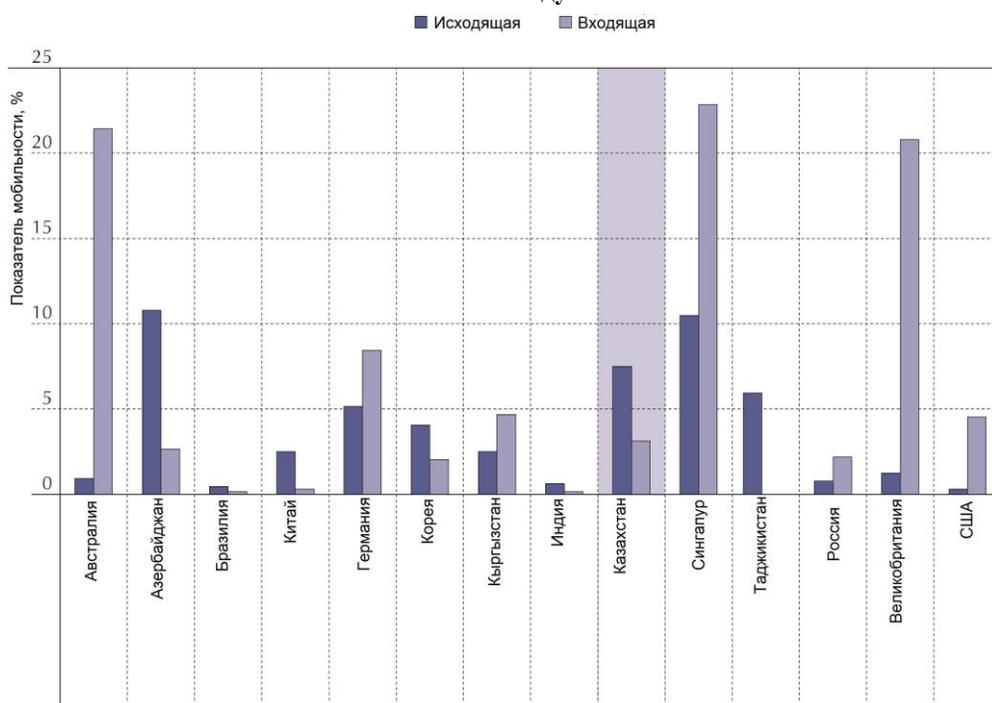
Австралия, Сингапур и Соединенное Королевство имеют высокие показатели входящей мобильности. Это свидетельствует об активной политике правительства, поощряющей входящую международную мобильность, и о привлекательности сферы образования этих стран. Такие страны, как Бразилия, Китайская Народная Республика и Индия, испытывающие недостаток соответствующих возможностей для удовлетворения внутреннего спроса на получение высшего образования, и в которых, по мнению многих, не установлена единая система высшего образования, имеют низкие показатели входящей мобильности.

Показатели входящей мобильности Казахстана сравнимы с показателями Российской Федерации, Азербайджана и Республики Корея. Казахские университеты не являются конкурентоспособными в международных рейтингах мобильности,

которые являются одними из ключевых факторов, влияющими на выбор страны обучения среди иностранных студентов.

Кроме того, как правило, низкий уровень материально-технической базы, сервиса и инфраструктуры в казахстанских высших учебных заведениях, их ограниченная способность обеспечения обучения на английском языке, а также ограничивающие условия получения визы - все это негативно влияет на конкурентоспособность казахстанской системы высшего образования.

Рисунок 4.5. Исходящая и входящая мобильность (показатели) в 2015 году



Источник: UNESCO Institute for Statistics (2016), www.uis.unesco.org/EDUCATION/Pages/international-student-flow-viz.aspx.

Неофициальные данные, приведенные из опроса, позволяют предположить, что внешний охват массовой коррупцией системы высшего образования Казахстана и страны в целом также оказывает негативное влияние на международные интересы студентов (Румянцева, 2004). Государственная программа развития образования на 2011-2020 годы признает, что коррупция в системе высшего образования остается проблемой, которую необходимо

решать. Несмотря на то, что более тесное сотрудничество с агентствами по оказанию помощи способствует увеличению числа иностранных студентов, до тех пор, пока качество и целостность системы высшего образования не будут соответствовать достаточному уровню, вряд ли стоит ожидать значительного увеличения числа иностранных студентов.

Входящая мобильность студентов не являлась первоочередной задачей для Казахстана по понятным причинам. Система высшего образования извлекает огромную выгоду от входящей мобильности преподавательского состава, нежели от мобильности студентов: первые приносят непосредственный вклад в потенциал системы высшего образования. В таких странах, как Казахстан, исходящая мобильность студентов будет иметь более приоритетное положение, чем входящая мобильность ввиду ее направленности на развитие интеллектуального потенциала и навыков населения. Тем не менее, следует помнить, что интернационализация заключается не только в прямых финансовых и экономических выгодах: иностранные студенты также приносят новые перспективы, а также они способны внести вклад в развитие культурной компетенции при одновременном обеспечении долгосрочных отношений и установлении взаимосвязей. Такие долгосрочные косвенные выгоды дипломатических и экономических отношений, которые развиваются на основе международных отношений, могут стать действительно ценными.

Интернационализация учебного плана

В большинстве казахстанских университетов уделялось недостаточно внимания развитию интернационализации учебного плана. Экспертная группа обзора ОЭСР отметила недостаточно доказательств явного развития международных практик, тематических исследований и разработки глобальных перспектив в учебной программе. Ключевыми основами стратегии интернационализации Казахстана являлись реализация Болонского процесса, международная стипендия «Болашак», а также создание Назарбаев Университета.

Болонский процесс

Казахстан добился значительных успехов в реформировании системы высшего образования в рамках Болонского процесса, однако, несмотря на это, сохраняются значительные проблемы (см. Главу 2). Трехуровневая система получения степени бакалавра, магистра и доктора наук (PhD) была введена в 2004 году. Также был создан специальный центр по управлению Болонским процессом и

инициативами академической мобильности. В 2010 году Казахстан стал первой страной в Центральной Азии, присоединившейся к ЕПВО. Казахстан также предпринял меры по согласованию национальных квалификаций и кредитов с Европейскими квалификационными рамками и Европейской системой зачетных единиц (ECTS).

Внедрение Болонского процесса явилось стимулом для международной мобильности студентов в Казахстане. Тем не менее преподавательский состав, исследуемый группой обзора ОЭСР, отметил факт нелегкого процесса признания зачетных кредитов между вузами. Это является препятствующим фактором для мобильности сотрудников, студентов и вузов в Казахстане и за его пределами.

Принятие Болонского процесса также создало возможности для казахстанских вузов в реализации совместных проектов в области образования, таких, как программы двойных дипломов, взаимное признание академических курсов и международной аккредитации.

Программы двойного диплома были реализованы в 37 казахстанских высших учебных заведениях. В целом в 2013 году казахстанские вузы заключили 2 704 международных соглашения в области образования с высшими учебными заведениями 46 стран.

Тем не менее, группа по обзору ОЭСР выразила обеспокоенность в том, что подавляющее большинство таких соглашений носит декларативный характер и не приводит к реальному партнерству. В настоящее время существует недостаточно примеров продуктивного международного сотрудничества или деятельности, реализованной в рамках данных соглашений. Анализ, проведенный в 2013 году Центром Болонского процесса и академической мобильности, свидетельствует о том, что лишь некоторые университеты смогли определить число подписанных международных соглашений, реализованных на практике.

Реальное международное сотрудничество, в первую очередь, происходит между казахстанскими высшими учебными заведениями и зарубежными университетами, расположенными в странах Содружества Независимых Государств. Тем не менее, введение Болонского процесса позволило расширить границы потенциальных международных партнерских отношений между странами, тем самым расширяя возможности для более широкого сотрудничества.

Программа «Болашак»

Пожалуй, наиболее значительной государственной инициативой в развитии процесса интернационализации стала международная

стипендия «Болашак», основанная в 1993 году. Стипендия «Болашак» предназначена для подготовки будущих лидеров в области экономики, государственной политики, науки, техники, медицины и других ключевых областях. Стипендии "Болашак" присуждались бакалаврам, магистрам и (с 2005 года) докторам наук, а также с 2008 года - для исследовательской деятельности. Поддержка обучения на уровне бакалавриата была прекращена в 2011 году; основное внимание в настоящее время уделяется подготовке магистров и PhD докторов.

Программа «Болашак» покрывает все расходы, связанные с обучением: плату за обучение, расходы на проживание, учебные материалы, медицинское страхование, перелет, визовые расходы, а также регистрационные взносы. Программа администрируется Центром международных программ, который является объектом государственной собственности, созданным специально для распределения стипендий, находящийся под контролем Министерства образования и науки. Несмотря на текущий экономический кризис в ценах на ресурсы, правительство сообщает, что Казахстан будет и дальше способствовать развитию такой дорогостоящей, но потенциально перспективной программы. Вместе с тем количество обладателей стипендии может варьироваться.

С момента основания около 10 000 человек получили стипендии программы «Болашак». Они проходили обучение в более, чем 200 университетах в 23 странах, включая Канаду, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты. С 2005 года увеличилось ежегодное число стипендий. В 2014 году в общей сложности 1 297 молодых людей в возрасте от 18-28 лет стали обладателями стипендии «Болашак».

Самыми популярными специальностями являются «Информационные технологии и системы», «Управление и администрирование», «Электроника и радиотехника», а также «Строительство и архитектура» (АО «Информационно-аналитический центр», 2015). Претенденты на получение стипендии программы «Болашак» среди представителей мужского и женского пола представлены в равной степени (51% - претенденты мужского пола и 49% - претенденты женского рода). Программа уделяла основное внимание получению степени магистра. Половина обладателей стипендии "Болашак" являлись выпускниками магистерских программ; одна треть выпускников стали выпускниками программ бакалавриата. Остальная часть обладателей стипендии обучилась по программе докторантуры либо прошла научно-исследовательскую стажировку.

По возвращении в Казахстан большинство выпускников устроилось на государственную службу. Выпускники «Болашак» работают в различных других секторах, таких, как производство и финансовые услуги. Программа также оказывает значительное влияние на кадровый потенциал сектора высшего образования. Более, чем 1 000 выпускников программы были трудоустроены в высшие учебные заведения.

Стипендия «Болашак» была также ориентирована на удовлетворение потребностей нефтяной, газовой и энергетической промышленности. Исторически сложилось, что областям, которые могут играть важную роль в будущем развитии страны, уделялось меньше внимания (например, биологии, биотехнологиям и автомобильной промышленности). Но приоритет государства, который был определен в Послании Президента Нурсултана Назарбаева народу Казахстана в 2012 году в рамках Стратегии «Казахстан 2050» (Назарбаев, 2012), заключается в создании «наукоемкой экономики». Таким образом, приоритеты стипендиальной программы «Болашак» в настоящее время направлены на поддержку и развитие выпускников в определенных предметных областях, которые будут способствовать достижениям ближайших пяти лет в рамках *Государственной программы индустриально-инновационного развития*.

Значительное беспокойство вызывал вопрос «утечки мозгов», который может произойти в результате прохождения обучения стипендиатов программы «Болашак». Некоторые из условий участия в программе требуют от претендентов предоставить залоговое имущество, эквивалентное стоимости стипендии или четырех поручителей, которые способны взять на себя финансовую ответственность за инвестирование правительства в случае невозвращения обладателя стипендии в Казахстан. По завершении обучения за рубежом обладатели стипендии должны отработать в Казахстане по своей специальности в течение пяти лет. После этого обременение с залогового имущества снимается (Сагинтаева и Жумакулов, 2015).

Назарбаев Университет

Большие ожидания возлагаются на Назарбаев Университет, который был создан в 2010 году как образцовое высшее учебное заведение с двойной миссией: интеграция науки, образования и промышленности для поддержки развития страны, а также содействие осуществлению передовой международной практики. В университете в настоящее время насчитывается около 200 членов профессорско-преподавательского состава (85% которых являются

гражданами других стран), чуть менее 2 000 студентов, семь школ и 16 программ бакалавриата. Прием в вуз осуществляется на конкурсной основе.

Назарбаев Университет использует модель стратегического партнерства с зарубежными университетами, и в настоящее время имеет 12 иностранных партнеров – такие, как Университет Дьюка, Кембриджский университет, Университетский колледж Лондона, Пенсильванский университет и Университет штата Висконсин. Однако, несмотря на это, многие из этих партнерств заключаются в соглашениях о лицензировании учебных программ. Экспертной группе ОЭСР остается неясным, в какой степени оцениваются такие партнерские отношения, насколько эффективно и рентабельно это обучение. Знаком того, что университет добился достаточного опыта и уровня, будет являться прекращение соглашений о специальных услугах в подлинном международном партнерстве, реализующееся в форме совместных научно-исследовательских центров или совместно разработанных учебных программ.

Назарбаев Университет является наиболее интернационализированным вузом в Казахстане с высокой долей зарубежных преподавателей и несколькими совместными учебными программами. Несомненно, университет лидирует в привлечении иностранных студентов, поскольку в университете работает высокая доля преподавателей, владеющих английским языком и имеющих международную квалификацию (несмотря на высокую степень текучести кадров -15%). Назарбаев Университет является показательно оборудованным учебным заведением по сравнению с другими университетами в стране, имея высокоразвитую инфраструктуру и возможности. Университет не обременен государственными требованиями в отношении реализации учебных программ и их содержания, которые влияют на другие университеты.

МОН РК намеревается транслировать опыт Назарбаев Университета, например, в области интернационализации, на другие университеты страны. Тем не менее, на сегодняшний день не имеется достаточной поддержки и структуры для реализации опыта такого обучения в связи с тем, что другие высшие учебные заведения не являются достаточно ресурсобеспеченными. В настоящее время имеется не так много доступной информации о деятельности Назарбаев Университета: некоторые из поддерживаемых исследовательских проектов еще не представили свои результаты, а также группа ОЭСР по обзору определила недостаточную осведомленность о возможностях университета, его достижениях и других образовательных инициативах.

По данным некоторых заинтересованных сторон, с которыми группа ОЭСР имела возможность побеседовать, конкурентное преимущество, связанное с особым статусом Назарбаев Университета, может стать фактором, препятствующим развитию сотрудничества и передаче знаний. Более того, по прохождении пяти лет большая часть управленческих процессов и в целом политика вуза все еще находятся на стадии разработки. Вполне вероятно, что понадобится некоторое время для полного утверждения Назарбаев Университета и анализа эффективности его работы для того, чтобы международный опыт Назарбаев Университета мог стать примером для других учебных заведений страны.

Поддержка растущей интернационализации высшего образования в Казахстане

В предыдущем разделе обозначены некоторые из недавних инициатив интернационализации в Казахстане, а также проблемы, с которыми сталкивается Казахстан. В данном разделе будут более подробно рассмотрены аспекты, в которых Казахстан может добиться дальнейшего продвижения.

Академическая автономия и институциональные партнерства

Недавние государственные инициативы по обеспечению значительного уровня академической автономии всегда приветствуются и являются необходимым шагом на пути к развитой системе высшего образования. Как отмечено в Главах 2 и 7, *Государственная программа развития образования на 2011-2020 годы*, а также *Государственная программа развития образования и науки на 2016-2019 гг.* позволили значительно расширить академическую автономию, сократив участие МОН в разработке образовательных программ. Тем не менее, студенческая мобильность по-прежнему остается ограниченной высоким уровнем регламентированности учебных программ бакалавриата. Кроме того, сохраняется относительно низкий уровень готовности высших учебных заведений к автономии в разработке программы и учебного плана. Одним словом, стабильность действующих учебных программ по-прежнему частично регулируется утвержденными государственными стандартами, которые препятствуют достижению образовательных целей мобильности. По словам студентов, они испытывают трудности в освоении кредитов для получения международного образования.

Академически автономные университеты могли бы способствовать развитию общего качества высшего образования в Казахстане. Автономия, в свою очередь, требует надежного внешнего

и внутреннего обеспечения качества и аккредитации. Повышение академической автономии также должно сопровождаться соответствующими уровнями развития и обучения преподавательского состава. Такое обучение должно быть обширным, доступным и направленным на педагогическую практику. Оно должно включать в себя разработку учебной программы и учебного плана, оценку, новые технологии и методы преподавания.

Низкая академическая автономия Казахстана, помимо ограничения потока студентов, имеет и другие негативные последствия. Она также препятствует развитию совместных международных программ, отчасти по причине сложности согласования особенностей программы других университетов. В целях эффективности совместные программы должны быть представлены в форме партнерских отношений, а не заключаться лишь в «копировании» учебной программы другого университета (в Назарбаев Университете, несмотря на высокий уровень академической автономии последний метод является преобладающим). Необходимо некоторое время, чтобы учебные заведения и преподавательский состав могли получить доверие к качеству их академических программ. Крайне важно, чтобы преподавательский состав и другие сотрудники казахстанских университетов имели свободу, наряду с необходимыми знаниями и навыками для работы на взаимовыгодных условиях с вузами-партнерами по разработке совместных образовательных программ.

Партнерские отношения между вузами в Казахстане также могут способствовать развитию интернационализации. Вузы могут, к примеру, разделить механизмы признания кредитов и других процедур, а также работать над стратегически важным партнерством с вузами других стран. Казахстан добился определенного прогресса в направлении создания механизма, который стимулирует и поддерживает университеты в развитии международных партнерских отношений и кооперативных программ, которые приведены в соответствие с государственными приоритетами. Шансы на успех будут увеличены при условии, если стратегии развития образовательных приоритетов будут согласованы с другими видами деятельности и стратегиями в рамках правительства.

Вставка 4.4. Пример партнерских отношений в процессе интернационализации: гарантия качества

Группа гарантии качества (*The Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA)*), представляет собой сеть международных агентств по обеспечению качества, которая была создана для решения возникающих проблем, связанных с качеством и возможностями в процессе получения международного высшего образования. Членами такой группы являются:

- управление знаниями и развитием человека Дубаи;
- Агентство по обеспечению качества высшего образования, Соединенное Королевство;
- Совет Сингапура, занимающийся вопросами частного образования;
- Совет Гонконга (Китай) по аккредитации академических и профессиональных квалификаций;
- Малайзийское агентство по квалификации;
- Ассоциация университетов и колледжей Новой Англии (Соединенные Штаты);
- Колледж высшей ступени и комиссия университета Западной ассоциации школ и колледжей из Соединенных Штатов;
- Качество высшего образования в Австралии и Агентство по стандартизации.

Группа гарантии качества предназначена для более эффективного решения общих проблем путем создания платформы для совместной работы, обмена информацией и передовым опытом, а также для совместной работы по улучшению систем обеспечения качества международного высшего образования.

Источник: Australian Government. The Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA), <http://www.teqsa.gov.au/about/international-engagement>.

Осуществление институциональной стратегии и поддержки

В странах, в которых проводится обширная деятельность по интернационализации, административные процессы, процедуры и системы, поддерживающие мобильность студентов и преподавателей, являются довольно эффективными с профессиональной и стратегической точки зрения. Например, в Австралии, стране с эффективным международным студенческим сектором, в каждом университете функционирует крупное международное подразделение, которое отвечает за широкий круг мероприятий, таких, как маркетинг, прием абитуриентов, контроль качества

зачисления и поддержка студентов. Университет Умео в Швеции предлагает следующий пример стратегического подхода к интернационализации (см. Вставка 4.5).

Вставка 4.5. Институциональная стратегия по интернационализации: Университет Умео, Швеция

В университете Умео в Швеции была разработана качественная *Стратегия интернационализации образования*. Такая комплексная стратегия рассматривает шесть ключевых аспектов:

- Улучшение образовательных программ.
- Развитие кампуса в новой международной среде.
- Развитие двуязычия в университете.
- Развитие университета на основе международного подхода.
- Укрепление репутации университета на основе международного подхода.
- Расстановка приоритетов в определенных географических районах.

Стратегия определяет направления участия в международной деятельности, а также целевые группы студентов и формы интернационализации. Кроме этого, она определяет роль данных, ключевые и целевые показатели и цели, а также мероприятия, которые способны их реализовать. Особенностью стратегии является включение целевых регионов и стран, а также причины потенциального партнерства с ними.

Источник: Umea University, http://www.umu.se/digitalAssets/153/153864_ume-universitys-internationalisation-strategy-for-education.pdf.

В Австралии также имеется национальная сеть опытных руководителей Международного бюро, функционирующая под эгидой национального органа университетов Австралии. Международная ассоциация образования Австралии предоставляет возможности профессионального роста, ресурсы и сеть специалистов, занятых в области международного образования, проводит конференции, а также осуществляет пропагандистскую функцию в деятельности правительства. Действуют также агентства, такие, как, как, к примеру, Агентство по стандартам и качеству высшего образования, занимающиеся налаживанием международных связей по развитию интернационализации (см. Вставка 4.4).

По сравнению со многими странами деятельность по международному сотрудничеству в системе высшего образования в Казахстане еще находится на первых этапах своего становления, так как она не располагает стратегическим видением и уровнем

необходимых ресурсов для осуществления ощутимых перемен. Например, ряд казахстанских университетов создал специальные центры международного сотрудничества в целях развития международных связей, а также поддержки преподавателей и студенческой мобильности. Тем не менее, группа экспертов ОЭСР отметила, что такие центры в целом недостаточно финансируются и испытывают недостаток кадров, а также зачастую функционируют на базе факультетов лингвистики и не являются самостоятельными центрами. Кроме того, было отмечено, что сотрудники центров международного сотрудничества имеют ограниченные возможности взаимодействия и обмена знаниями. Все это приводит к уменьшению возможностей для соответствующего профессионального развития.

Пробелы в стратегическом потенциале вузов Казахстана, несомненно, говорят о недостаточном уровне влияния центров международного сотрудничества. Высшие учебные заведения Казахстана должны быть более стратегически-ориентированными в их международном участии. Кроме того, им следует поставить цели; определить стратегически-важные партнерские отношения; целевые университеты и регионы; обеспечить повышение квалификации сотрудников и создать структуры, облегчающие процесс студенческого обмена. Возможности взаимодействия для работников образования (в том числе на международных мероприятиях), а также использование данных, показателей эффективности, контрольные показатели и другие параметры могут внести свой вклад в стратегический подход.

Группа ОЭСР по обзору также занималась изучением значительных изменений в той степени, в которой университеты готовят студентов для получения международного опыта, а также каким образом они используют полученный опыт по возвращению в Казахстан. Механизмы, с помощью которых студенты могут участвовать в международной мобильной деятельности, должны быть четко описаны, широко распространены и доступны.

Повышение качества данных и знаний

Высшие учебные заведения в Казахстане имеют различные данные о процессе интернационализации и способах управления им. Отчет, подготовленный экспертной группой ОЭСР, свидетельствует о наличии непостоянной системы развития институционального сбора данных, связанных с международной деятельностью. Различные вузы отметили, что сбор данных о международной мобильности проводится самим университетом; зачастую такое решение принимается на уровне центра международного сотрудничества.

В Казахстане имеется недостаточно национально-скоординированных данных об интернационализации и, таким образом, не представляется возможным оценивать все существующие международные инициативы. Наличие данных само по себе не является достаточным: для их эффективности следует принять меры по развитию потенциала для анализа и последующих действий. Тем не менее, установление четко скоординированных административных данных о международном сотрудничестве стало бы значительным вкладом в создании эффективно-организованного подхода к развитию интернационализации. Отсутствие надежных сложившихся данных станет преградой при принятии обоснованных решений и объективном оценивании. Данные должны находиться в открытом доступе, если они имеют определенный положительный эффект. Такие страны, как Соединенное Королевство и Австралия, имеющие устоявшиеся традиции в системе международного образования, обеспечивают сбор точных всеобъемлющих национальных данных.

Повышение финансовой поддержки студентов

Некоторые стейкхолдеры частных высших учебных заведений, с которыми работала экспертная группа ОЭСР, сообщили о том, что финансовые барьеры являются основной преградой в успешной реализации программ мобильности. Большое число вузов требует от магистрантов необходимость стажировки за рубежом. В то же время пребывание может быть краткосрочным ввиду лимитированного финансирования. Наличие финансовых средств играет существенную роль в принятии решений по выбору страны или университета.

Казахстану необходимо развивать достаточную финансовую поддержку для доступности внешней исходящей мобильности студентов и преподавателей наряду с финансированием стипендий и выделением кредитов под небольшой процент. Кроме этого такое финансирование должно быть целевым. Как было отмечено выше, Казахстан уже имеет целевые приоритетные области. Используя возможности улучшенной поддержки студентов, Казахстан мог бы добиться более значительного баланса между приоритетами в области развития и международной образовательной деятельностью. Имеются определенные преимущества обучения студентов за рубежом: это способствует развитию отношений и связей, которые могут быть полезными при трудоустройстве студентов. Кроме того, если финансирование было бы направлено на определение реальных приоритетных вузов за рубежом (а не на стремление отправить студентов в топовые вузы), это позволило бы казахстанским высшим учебным заведениям развить более прочные отношения с международными партнерами и разработать эффективные внешние схемы мобильности.

Представители ряда университетов, исследуемых группой ОЭСР по обзору, сообщили о том, что они не могут позволить себе реализацию мобильности профессорско-преподавательского состава. Такая ситуация усугубляется девальвацией тенге, которая повлияла на высокий рост цен на проживание в зарубежных странах для преподавателей казахстанских вузов. Учитывая долгосрочные выгоды, которые могут быть получены в ходе интернационализации, дополнительные государственные инвестиции также могут быть вполне обоснованными.

Вузы страны имеют ограниченные возможности для выделения собственных средств. Кроме того, благотворительная деятельность также является незначительной, что сопровождается ограниченной поддержкой предпринимателей сферы бизнеса и промышленности в спонсировании студентов, проходящих обучение за рубежом. Тем не менее, вузы, имеющие возможности развития или обладающие прочными связями с работодателями, имеют потенциал для привлечения финансирования отрасли для мобильности студентов в областях экономического спроса. Это также может быть частью реализации стратегии государственного фонда, рассмотренного в Главе 3.

Извлечение выгоды от программы «Болашак»

Британский Совет, контролирующий процесс студенческого обмена в/из Соединенного Королевства, назвал инициативу программы «Болашак» как «лучшую стипендиальную программу в мире» в рамках международной конференции Going Global в 2014 году (Washington Times, 2016). Тем не менее, несмотря на то, что программа являлась основным объектом значительного инвестирования (см. Глава 6), до сих пор не представлено данных об объективном оценивании эффективности таких вложений.

Действительно, очень сложно определить прямые или косвенные доказательства эффективности программы «Болашак» в стране. Весьма вероятно, что другие государственные инвестиции в процессе интернационализации с более низкими ценами должны дополнить программу «Болашак» для достижения образовательных целей Казахстана.

Несмотря на положительные отзывы о программе «Болашак» существуют также некоторые опасения. Например, официальное описание критериев отбора программы предполагает, что высококонкурентный характер такого процесса отбора позволяет только самым лучшим студентам, являющимся наиболее перспективными молодыми лидерами Казахстана, стать обладателями стипендии «Болашак». Тем не менее, группа ОЭСР по

обзору отметила относительную нехватку транспарентности и, возможно, даже проявление некоторого фаворитизма в процессе отбора претендентов. Это требует дальнейшего исследования: однако, если такой факт имеет место быть, то это может подорвать эффективность программы.

Кроме того, международный опыт обладателей стипендии «Болашак» может принести значительную выгоду для Казахстана. АО «Центр международных программ» является относительно новой инициативой, которая помогает выпускникам реализовать свой потенциал в рамках своей специальности. На сегодняшний день представляется, что деятельность такого центра будет направлена на оказание помощи выпускникам программы «Болашак» в трудоустройстве посредством проведения ярмарок вакансий и встреч с представителями крупных компаний. Центр международных программ также имеет обратную связь с выпускниками, направленную на разработку эффективных путей совершенствования программы. Такие меры являются довольно значимыми, однако существенные и ценные знания выпускников программы «Болашак», имеющих богатые профессиональные связи, представляют собой наиболее эффективное средство, которое может быть использовано в общих интересах. Структурированные проекты и мероприятия могут сыграть важную роль в освоении этого нереализованного потенциала.

Привлечение иностранных специалистов

Трудно получить достоверные данные о количестве иностранных преподавателей в высших учебных заведениях Казахстана. Несмотря на то, что Единая система управления высшим образованием действительно предоставляет некоторые данные об иностранных преподавателях и специалистах, такие данные не являются систематичными. В рамках обзора ОЭСР были приведены некоторые расчеты, в которых были выявлены неполные и неточные показатели. Наибольшее число иностранных преподавателей приходится на Назарбаев Университет, которому был предоставлен «мандат» на трудоустройство иностранных ППС и АУП, которые получают заработную плату на международном конкурентном уровне. Существуют и другие исключения, такие, как например, университет КИМЭП в Алматы, который также занимается привлечением значительного количества иностранных специалистов. Большинство других казахстанских университетов недостаточно финансируются. В таких университетах отмечается низкий уровень заработной платы, слабая инфраструктура и высокая рабочая нагрузка, что делает такие университеты непривлекательными для иностранных специалистов.

Повсеместное использование казахского и русского языков, а также отсутствие английского языка как языка работы и обучения во многих университетах сдерживает иностранных преподавателей в реализации международного сотрудничества. Низкий уровень академической автономии, вопросы репутации, иммиграционный закон и правила трудоустройства также являются сдерживающим фактором. И, наконец, текущий низкий уровень репутации казахстанской системы высшего образования значительно ограничивает приток иностранных преподавателей. До тех пор, пока статус и репутация университетов не будут улучшены, процесс привлечения высококвалифицированных работников в казахстанскую систему высшего образования будет нелегким. Рекомендации, приведенные в других главах текущего отчета, смогут помочь Казахстану активно задействовать иностранных преподавателей в высших учебных заведениях Казахстана.

Улучшение уровня владения английским языком

Англоязычные страны являются лидерами глобальной академической мобильности: четыре англоговорящие страны предоставляют больше 50% программ студенческого обмена. Вузам будет трудно привлекать и удерживать «наиболее способных и лучших» иностранных студентов без преподавателей, владеющих хорошим уровнем английского языка и программ, преподаваемых на английском языке. В то время, как создание потенциала и повышение репутации потребуют долгосрочных изменений, изменение языка обучения может происходить относительно быстро и будет способствовать реализации существенных положительных эффектов. Например, значительное увеличение контингента иностранных студентов с 1998 по 2003 г. в Исландии, Норвегии и Швеции отчасти явилось результатом принятия этими странами политики обучения на английском языке (Hénard et al, 2012).

Низкий уровень обучения на английском языке в системе высшего образования, а также недостаточное владение преподавателями английским языком отрицательно влияет на их академическое участие в совместных исследованиях, международных научных публикациях, разработке образовательных программ и совместном обучении. Английский остается основным языком академических публикаций, особенно в высокоцитируемых журналах, отмеченных лидерами международного рейтинга. При недостаточном владении английским языком преподавателями для проведения и публикации исследований на международном уровне шансы их участия в области исследований будут весьма ограниченными.

Как было отмечено выше, уровень владения английским языком (а также знание других распространенных языков) также является существенным препятствием для мобильности преподавателей и студентов. Потенциальные участники международного обмена зачастую ограничены выбором стран, где основным языком обучения является русский язык. При выборе другой страны обучения возможности студентов для вовлечения в процесс обучения и общения будут ограничены.

Согласно результатам опроса молодежи 35% респондентов в возрасте от 14-17 лет и 45% респондентов в возрасте 26-27 лет отмечают «недостаточный уровень знаний английского языка» (Министерство образования и науки Республики Казахстан, 2014). Группа ОЭСР по обзору и казахстанские студенты предполагают, что показатели занижены.

Более активный и ресурсобеспеченный полиязычный подход мог бы способствовать развитию навыков и перспектив обучения за рубежом среди казахстанских студентов, а также создать такие условия, которые содействовали бы привлечению иностранных ученых к обучению, исследовательской деятельности и публикациям совместно с казахстанскими преподавателями. Президент Н. Назарбаев отметил, что новое поколение казахстанцев должно свободно говорить на трех языках: казахском, русском и английском. Президент установил казахский язык в качестве государственного языка, русский язык - языка межнационального общения и английский язык - языка успешной интеграции в мировой экономике. (Исаева и Султаниярова, 2013, Министерство образования и науки Республики Казахстан, 2014). Система среднего образования может столкнуться с реальными проблемами, поскольку она ставит своей целью свободное владение тремя языками выпускниками школ, которое осуществляется с использованием имеющихся ограниченных ресурсов. Очевидно, что развитие уровня владения английским языком должно стать ключевым приоритетом для Казахстана.

Оптимизация использования цифровых технологий

Цифровые технологии представляют ряд значительных возможностей для развития процесса интернационализации в Казахстане по весьма низкой стоимости. Технологии могут быть использованы для создания виртуальных классных аудиторий, позволяющих казахстанским студентам взаимодействовать с иностранными преподавателями и студентами. Широкий спектр цифровых средств обучения (таких как МООК - Массовые открытые онлайн-курсы) могут обогатить содержание учебной программы, охватывая международные перспективы и примеры, которые могут

быть включены в казахстанскую учебную программу и преподавание. Виртуальные эксперименты и технологии могут поддержать реализацию международных исследовательских и преподавательских партнерств и позволят получить доступ к дополнительным возможностям отдельных университетов.

Министерство образования и науки (2015) отмечает, что цифровые технологии ограниченно используются в системе высшего образования; группа ОЭСР по обзору также разделяет такую точку зрения. Некоторые учебные материалы могут быть доступны в сети Интернет, однако они носят не интерактивный, а статичный характер. В результате такие учебные материалы только способствуют низкому уровню вовлеченности студентов и не содействуют синхронизации учебной деятельности, которая характерна для современного дистанционного и электронного обучения.

Технологии также могут быть использованы для поддержки международного сотрудничества за счет дистанционного преподавания иностранными преподавателями в рамках реализации казахстанских программ, проведения семинаров и даже комбинированного обучения иностранных и казахстанских студентов. Технологии также могут расширить программы мобильности, поддерживая казахстанских студентов в их подготовке к получению зарубежного образования и поддержании контактов с родными университетами, находясь за рубежом.

И, наконец, по их возвращении в Казахстан студенты и преподаватели могут использовать технологии для дальнейшего развития знаний, навыков, контактов, которые они получили за рубежом.

Укрепление потенциала в области исследований и качества

В связи с недавно введенным требованием наличия зарубежного со-руководителя докторантов PhD интернационализация получила свой новый этап развития. Аналогичным образом внесенные изменения в требованиях распределения государственных научно-исследовательских грантов в настоящее время указывают на необходимость привлечения зарубежного со-руководителя и развитие международного сотрудничества. В случае успешной реализации эти инициативы повысят качество исследований, а также внесут свой вклад в развитие международных партнерских отношений и сотрудничества благодаря эффективному использованию знаний и внутреннего потенциала. Эти аспекты подробно описаны в Главе 5.

Рекомендации

Дальнейшее развитие интернационализации может улучшить качество и значимость сектора высшего образования, а также способствовать повышению конкурентоспособности Казахстана. Интернационализация - это в первую очередь институциональная деятельность, циркулирующая в более широкой среде высшего образования, в которой государство играет главную роль. Следовательно, рекомендации, приведенные ниже, относятся и к системе высшего образования и к самим высшим учебным заведениям.

Данный обзор рекомендует Казахстану:

Определить единый государственный подход к развитию международного высшего образования с тщательно проработанной рамочной концепцией и национальной стратегией, соответствующей целям развития человеческого капитала.

- Политика Казахстана в области интернационализации высшего образования сфокусирована на исходящей мобильности студентов и ППС с целью развития навыков и потенциала населения.
- Структурированный и комплексный подход к интернационализации гармонизирует такие сферы, как образование, торговля, иммиграция и рынок труда. Обмен данными в этих сферах совместно с развитием комплементарной политики будет способствовать созданию более эффективной системы, действующей для достижения общих целей. Например, будет трудно достигнуть «притока мозгов» благодаря входящей мобильности ППС, не решив вопросы иммиграции, визовой поддержки и закона о занятости.
- Создание межправительственной комиссии или группы будет содействовать обеспечению общегосударственного подхода к интернационализации. Создание платформы обмена знаниями о сильных и слабых сторонах национальной системы высшего образования обеспечит все заинтересованные стороны глубоким пониманием сложностей и потенциала интернационализации.
- Государству следует соотносить национальные и институциональные интересы. Тем не менее, к ключевым партнерам относятся не только представители научного

сообщества, но и другие региональные, национальные и международные заинтересованные стороны.

Дать возможность вузам самостоятельно определять подход к интернационализации, наиболее подходящий их задачам и условиям.

- Устойчивая государственная рамочная концепция позволит вузам достичь эффективности интернационализации. Повышение институциональной автономии позволит вузам оперативно реагировать на вызовы интернационализации.
- Следует повышать интерес вузов участвовать в мероприятиях мобильности в соответствии с их обязательствами и возможностями. Не все вузы имеют возможности в полной мере развивать входящую мобильность; таким вузам в первую очередь необходимо устранять пробелы в области качества, репутации и языка обучения.
- Государственные инициативы, такие, как международная стипендия «Болашак», вступление в Болонский процесс и создание Назарбаев Университета оказали влияние на уровень интернационализации высшего образования. Необходимо изучить данные инициативы на предмет эффективности и содействия развитию системы высшего образования.
- Необходимо стимулировать вузы РК в развитии двойных дипломов и совместных программ обучения с вузами приоритетных стран. Подобные программы повышают потенциал вузов для интеграции опыта партнеров, обеспечивают качество и наращивают потенциал вузов.

Продолжить текущую работу по расширению гибкости учебной программы и содержания обучения для обеспечения интернационализации учебной программы и повышения студенческой мобильности.

- Менее регламентированная учебная программа будет способствовать развитию совместных и двойных программ обучения, а также уменьшит существующие барьеры студенческой мобильности.
- Учебные заведения должны поощрять разработку учебных программ, увеличивающих возможности мобильности (например, включающих международный опыт в учебный план).
- Государству необходимо стимулировать инициативы интернационализации учебного плана. Необходимо внедрять повышение квалификации ППС для развития знаний в этой

области, стимулировать иностранный ППС обмениваться международным опытом и примерами.

Установить индикаторы мобильности на студенческом, программном и институциональном уровне, сопоставимые с международным опытом. Публиковать эти данные на регулярной основе. Для обеспечения сопоставимости данных необходимо принять международные стандарты данных и показателей интернационализации

- Центральным государственным органам и высшим учебным заведениям организовать на систематической основе сбор данных обо всех аспектах интернационализации и обеспечить их доступность общественности.
- База данных, интегрирующая информацию об иностранных студентах и студентах РК, выезжающих за рубеж, позволит более широко понимать влияние международной мобильности на участвующих в ней студентов, экономику и общество.
- Казахстану необходимо принимать во внимание измерение влияния мобильности и интернационализации. Оценка должна быть сосредоточена на таких областях, как качество подачи и наращивания потенциала в приоритетных областях исследований; совершенствование инновационных и научно-исследовательских систем; удержание и последующий отток высококвалифицированных работников; равенство доступа к возможностям мобильности; влияние интернационализации на финансирование высшего образования.
- Другим ключевым приоритетом является более точная информация о влиянии международного опыта на индивидуальном уровне (к примеру, через опросы выпускников), в том числе о «добавочной пользе» такого опыта.
- Индикаторы и данные позволят Казахстану сравнивать себя с другими странами. С этой целью Казахстан может изучить, например, текущие международные инициативы по признанию дипломов и перезачету кредитов.

Расширить действующую систему стипендий, а также ввести новые формы финансовой поддержки для обучения за рубежом в целях повышения потенциала сектора международной мобильности.

- Государственная инициатива по предоставлению международной стипендии «Болашак» оказалась очень

эффективной в стимулировании исходящей мобильности. Последние изменения в программе приводят к «циркуляции мозгов», а не к их «утечке». В частности, решение 2011 г. исключить подготовку бакалавров в рамках программы и сосредоточиться на подготовке магистров имеет положительный эффект. Необходимо дальнейшее продвижение программы на уровне PhD докторантуры.

- Однако недостаточно одной программы «Болашак». Казахстан также нуждается в менее затратных инициативах финансового стимулирования, которые будут поддерживать большее количество студентов, обучающихся за рубежом в течение короткого или длительного срока. Производство может оказывать финансовую поддержку развитию исходящей мобильности по направлениям, смежным с их специализацией. Государство должно рассмотреть вопрос создания механизма поощрения частных вкладов в стипендиальный фонд мобильности.
- Стипендии для исходящей мобильности должны быть ориентированы на приоритетные страны, с которыми Казахстан желает продвигать дальнейшее сотрудничество или развивать новые торговые отношения.

Эффективнее использовать инициативы программы «Болашак»

- Расширить деятельность отдела по работе с выпускниками «Болашак» (АО «Центр международных программ») и использовать навыки выпускников программы для обучения в стране. Например, формальные наставнические отношения между выпускниками и обладателями стипендии «Болашак» будут способствовать повышению готовности стипендиатов к их предстоящему опыту.
- Отделу по работе с выпускниками «Болашак» создать механизм поддержки дальнейшего развития контактов, установленных стипендиатами за рубежом. Это будет стимулировать развитие профессиональных и дипломатических связей. Реализацию данного механизма можно осуществить в форме информационных бюллетеней, содействия с возможностями нетворкинга или взаимных визитов.
- Отслеживать в течение длительного времени карьерный путь выпускников «Болашак», чтобы лучше определить преимущества программы для учебных заведений и страны.

Стимулировать сотрудничество между высшими учебными заведениями, а также активизировать усилия по

распространению опыта Назарбаев Университета и национальных университетов для интернационализации высшего образования.

- Более активный и инициативный подход, который построит нетворкинг и поддержит сотрудничество, обречен на успех. Вузы извлекут выгоду при совместной работе для разделения практик интернационализации и их оценки.
- Национальные университеты и Назарбаев Университет, в частности, могут выполнять роль ориентира. Назарбаев Университет и национальные вузы также могут взять на себя ведущую роль при обеспечении доступности результатов применяемых ими подходов к интернационализации. Это потребует вложений с их стороны и тщательных подходов к оценке своих программ.

Повышение уровня владения английским языком молодёжью и ППС позволит им воспользоваться широкими спектрами возможностей интернационализации.

- Растущий интерес к английскому языку в школах является важным первым шагом. Необходимо расширение данной инициативы и достаточное финансирование для обеспечения ее влияния. Потребуется время для внедрения изменений среди населения до того, как будут ощутимы их последствия.
- Улучшенные языковые навыки обеспечат облегченный доступ казахстанским студентам, желающим обучаться в зарубежных университетах. Это также будет способствовать повышению интереса студентов к опыту интернационализации.
- Улучшение языковых навыков студентов невозможно до тех пор, пока не будут развиты языковые навыки учителей школ и ППС вузов. Мероприятия по повышению уровня языковых навыков ППС будут стимулировать расширение международного сотрудничества. Возможным подходом станет перераспределение ресурсов, выделенных на «Болашак», на улучшение навыков английского языка ППС.

Увеличить объем инвестиций на цифровые технологии для расширения внутренней «интернационализации через учебный план».

- Эффективное использование технологий для получения доступа к ресурсам позволит казахстанским студентам получить пользу от международных учебных планов, не выезжая за границу. Это поможет им совершенствовать

глобальное видение, например, при работе с международными тематическими исследованиями и экспертами.

- Совместные образовательные программы, такие, как совместная разработка учебных планов и использование технологий для дистанционного доступа к иностранным ППС и студентам, даст студентам возможность обучаться у иностранных ППС и студентов.

Примечание

1. Как писал Харви: «Понятие глобализации заключается в важности интеграции как глобально-необходимого и признанного стандарта или единого стандарта». С другой стороны, «интернационализация заключается в обмене среди или между нациями на основе единицы географической или суверенной нации». Эти два понятия, несомненно, являются связанными, «так как они выходят за рамки или рамки наций, или национальные границы, направленные на расширение и развитие обмена среди или между нациями/регионами путем создания благоприятных условий в области обмена в мировом масштабе». (Harvey, 2016).

Использованные источники

- Arabkheradmand, A. et al., (2015), *An Introduction to the Internationalization of Higher Education: Essential Topics*, University Press of America, Lanham, Maryland.
- Australian Government (2015), *National Strategy for International Education 2025*, <https://nsie.education.gov.au/>.
- Bolashak students at Mit (2016), <http://bolashak.mit.edu/bolashak.php> (accessed 06 March 2016).
- Bologna Process (2015), *Bologna Process: European Higher Education Area*, www.ehea.info/.
- Центр Болонского процесса и академической мобильности (2013), «Аналитическая записка о мониторинге международной деятельности высших учебных заведений», Министерство образования и науки Республики Казахстан.
- Центр Болонского процесса и академической мобильности, «Информационно-аналитическая записка о повышении эффективности внешней и внутренней академической мобильности студентов и преподавателей высших учебных заведений Республики Казахстан», Министерство образования и науки Республики Казахстан.
- Education, audiovisual and culture executive Programme (2012), *Higher Education in Kazakhstan*, european commission, Brussels, http://eacea.ec.europa.eu/tempus/participating_countries/overview/Kazakhstan.pdf (accessed 6 March 2016).
- European Commission (2015), “A new skills agenda for Europe – The role of education”, http://ec.europa.eu/education/library/index_en.htm?page=2&mxi=5#_themes=higher_education.
- European Commission (2014), *Erasmus - Facts, Figures and Trends, European Commission*, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/statistics/erasmus-plus-facts-figures_en.pdf. (accessed 13 June 2016).

- European Union (2011), “Commission Communication on a strategy for the internationalisation of higher education”, *Roadmap* No. 1.
- Fielden, J. (2011), *Getting to Grips with Internationalisation: Resources for UK Higher Education Institutions*, Leadership Foundation for Higher Education, London.
- Gallagher, M. et al. (2009), *OECD Reviews of Tertiary Education – China*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039346-en>.
- Gao, Y. (2015), “Toward a Set of Internationally Applicable Indicators for Measuring University Internationalization Performance”, *Journal of Studies in International Education*, May 2015, Vol. 19, No. 2, pp. 182-200.
- Harvey, L. (2016), *Analytic Quality Glossary*, *Quality Research International*, www.qualityresearchinternational.com/glossary/ (accessed on 08 June 2016).
- Hénard, F., L. Diamond and D. Roseveare (2012), *Approaches to Internationalisation and Their Implications for Strategic Management and Institutional Practice*, IMHE, Paris, www.oecd.org/edu/imhe/approaches%20to%20internationalisation%20-%20final%20-%20web.pdf (accessed 6 March 2016).
- I-Graduate and Universities Australia (2013), *Making the Most of Your International Student Barometer Data: A Guide to Good Practice*, www.i-graduate.org/assets/2012-Making-the-Most-of-isB-data.pdf.
- Исаева, А. и А. Султанярова (2013), «Н. А. Назарбаев и характерные особенности национального языка в Казахстане», *Международный журнал социальных, поведенческих, образовательных, экономических сфер, бизнеса и промышленного строительства* Том 7, № 8, <http://waset.org/publications/16065/n-a-nazarbayev-and-peculiar-features-of-ethnic-language-processes-in-kazakhstan>.
- Jones, E. and S. Brown (eds.) (2007), *Internationalising Higher Education: Learning, Teaching and Assessment*, Routledge, London.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Справочный доклад страны», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.
- Knight, J. (2003), “Updated Internationalisation Definition”, *International Higher Education*, Vol. 33, pp. 2-3.
- Leask, B. (2012), *Internationalisation of the Curriculum in Action*, Office for Learning and Teaching, Australian Government, www.olt.gov.au/resource-internationalisation-curriculum-action-2012.

- Mak, A. et al. (2013), *Office for Learning and Teaching. Internationalisation at home: Enhancing intercultural capabilities of business and health teachers, students, and curricula*, University of Canberra, www.olt.gov.au/project-internationalisation-home-enhancing-intercultural-capabilities-business-and-health-teachers-.
- Matross Helms, R., and L. E. Rumbley (2016), National Policies for Internationalization—do they work? *International Higher Education*, No. 85, pp. 9-11, <http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/9236/8292>.
- Matross Helms, R. et al. (2015), *Internationalizing Higher Education Worldwide: National Policies and Programmes*, American Council on Education (ACE), Washington, www.acenet.edu/news-room/documents/National-Policies-and-Programs-Part-1-global.pdf.
- Министерство образования и науки Республики Казахстан (2014). «Национальный доклад: Молодежь Казахстана». Министерство образования и науки Республики Казахстан, Совет по молодежной политике, Научный исследовательский центр «Молодежь», <http://ortcom.kz/media/upload/1/2015/10/31/b9a9b0397ae4c967b709463b1bab063e.pdf>.
- Министерство образования и науки Республики Казахстан (2012), *Стратегия академической мобильности в Республике Казахстан на 2012-2020 годы*, Астана
- Министерство образования и науки Республики Казахстан (2010), *Государственная программа развития образования для Республики Казахстан на 2011-2020 годы*, Министерство образования и науки Республики Казахстан, Постановление Президента № 1118 от 7 декабря 2010, Астана
- Министерство национальной экономики, Комитет по статистике (2014-2015), www.stat.gov.kz.
- Назарбаев, Н. А. (2012), *Послание Президента Республики Казахстан, Лидера нации, Н. А. Назарбаева: Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства*, http://www.inform.kz/en/address-by-the-president-of-the-republic-of-kazakhstan-leader-of-the-nation-n-nazarbayev-strategy-kazakhstan-2050-new-political-course-of-the-established-state_a2346141.
- OECD (2014), *Reviews of National Policies for Education: Secondary Education in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205208-en>.
- OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- OECD (2012b), *Assessment of Higher Education Learning Outcomes: Feasibility Study Report : Volume 1, Design and Implementation*,

- OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/education/skills-beyond-school/aHelofsReportvolume1.pdf.
- OECD (2008a), *Higher Education to 2030, Volume 1, Demography*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040663-en>.
- OECD /The World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.
- Румянцева Н. (2004), «Высшее образование в Казахстане: Проблема коррупции», *Международное высшее образование*, № 37, осень 2004, <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/7437/6634>.
- Сагинтаева, А. и Жумакулов, З. (2015), «Казахстанская стипендиальная программа «Болашак», *Международное высшее образование*, № 79, зима 2015, <http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/5846/5210>.
- The Washington Times (2016), “Kazakhs studying abroad in ambitious ‘Future’ program aim to lift former Soviet republic” www.washingtontimes.com/news/2016/feb/11/kazakhs-studying-abroad-in-ambitious-bolashak-prog/.
- Umeå University (2014), “Umeå University’s internationalisation strategy for education”, www.umu.se/digitalassets/153/153864_ume-universitys-internationalisation-strategy-for-education.pdf.
- UNESCO (2016), “Global Flow of Tertiary-level Students”, UNESCO Institute for Statistics (UIS), www.uis.unesco.org/education/Pages/international-student-flow-viz.aspx (accessed 11 April 2016).
- University approved articulation agreements, www.psu.edu/dept/enrmgmt/artic_agrmnts.
- University of Oxford International Strategy Office (2015), “International Trends in Higher Education” www.ox.ac.uk/sites/files/oxford/international%20trends%20in%20Higher%20education%202015.pdf (accessed 5 June 2016).
- Vincent-Lancrin, S., D. Fisher and S. Pfotenhauer (2015), “Ensuring Quality in Cross-Border Higher Education: Implementing the UNESCO/OECD Guidelines”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243538-en>.
- Wächter, B. (2003), “An Introduction: Internationalisation at Home in Context”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 7/1, pp. 5-11.

Глава 5

Интеграция образования, науки и инноваций в Казахстане

Глава посвящена вопросам генерации новых знаний высшим образованием через науку и стимулированию инновационных процессов вне вузов. В главе отражена общая структура развития науки и инноваций в высшем образовании, а также анализируются исследовательская система и недавние разработки в соответствии с данной структурой в Казахстане. Кроме этого изучен современный исследовательский потенциал высших учебных заведений, а также проблема подготовки PhD докторов. В главе рассматривается политика, которая способна укрепить сотрудничество между высшими учебными заведениями и потребителями знаний, а также укрепление разнообразия образовательных миссий высших учебных заведений и определение их ролей, отличных от научно-исследовательских институтов. Особое внимание уделяется приоритетным областям для Казахстана: увеличению текущего низкого потенциала для проведения высококачественных исследований и низких показателей числа выпускников докторантуры, а также трансформации узконаправленного подхода правительства на единственном аспекте инноваций - коммерциализации. В этой главе также рассматриваются подходы к диверсификации системы высшего образования, которая испытывает недостаток стратегической согласованности.

Основа для научных исследований и инноваций в области высшего образования

Три миссии высшего образования

Те страны или государства, которые успешно зарекомендовали себя в глобальной экономике знаний, как правило, осознают важность внедрения инноваций во всех сферах. Исследования и разработки (ИР) являются важной составляющей инновационной экосистемы. Кроме того, высшие учебные заведения несут ответственность за повышение исследовательской части ИР. Высшие учебные заведения могут создать новую базу знаний и основополагающие инновации, одновременно обучая студентов до уровня PhD, обладающих квалификацией для реализации и внедрения инноваций.

За последнее время ожидалось, что система высшего образования будет ответственна за передачу новых знаний и навыков для практического использования (OECD, 2013). Большинство исследовательских университетов реализуют такую третью миссию (которую они обычно называют термином «инновация», несмотря на то, что инновация имеет гораздо более широкое значение). Такие университеты ставят себе в пример исследовательские университеты США (Atkinson and Blampied, 2008), учитывая их успех с 1940 года.

Тем не менее, традиционный фокус на обучение и фундаментальные исследования до сих пор является преобладающим среди университетов. Это наводит на рассмотрение ряда возникающих вопросов:

- Какой вид исследования для получения высшего образования является наиболее оптимальным?
- Какие возможные последствия следует ожидать от внутривузовских исследований?
- Каким образом инновации соответствуют образовательной и исследовательской миссии в целом?

Традиционные и современные подходы к исследованию

Фундаментальные исследования (или основные) занимают центральное место в академической миссии научного сообщества, поскольку они способствуют углублению знаний для общественного блага. Прикладные исследования являются наиболее надежным способом окупаемости инвестиций для правительств и пользователей знаний. Высшее образование, как правило, обладает исключительной ответственностью за проведение фундаментальных исследований, результаты которых открыто распространяются посредством

рецензируемых публикаций и международных отношений. Новые знания интегрируются в учебную программу и удовлетворяют основные человеческие потребности в жажде знаний о природе и человеке. Фундаментальные исследования также стимулируют будущие потребности национальной инновационной системы (ОЕСD, 2015) и являются основой технологического прорыва (Lane, 2014).

Индустрия и другие пользователи знаний неминуемо сталкиваются со сложными проблемами, требующими решения, которые выходят за рамки фундаментальных и прикладных исследований. В таком случае возникает необходимость концентрированных и совместных усилий экспертов различных дисциплин и областей применения.

Действительно, различие между фундаментальными и прикладными исследованиями теряет свою значимость. Стокс (1997) определил третий путь, который он описал как Квадрант Пастера (Pasteur's Quadrant), представив термин «осознанное применение», означающий одновременное продвижение знаний и решение конкретных проблем. Другие (Narayanamurthy et al., 2013) проследили сложную и циклическую связь между открытием (созданием новых знаний) и изобретением (созданием новой технологии). Они ссылались на исторические доказательства того, что прогресс одного аспекта зависит от достижений в других различных временных масштабах. Они выступали за государственное финансирование открытий и изобретений, принимая во внимание их результативность или влияние. Они также утверждали, что связь между учеными и инженерами, а также теоретиками и практиками, должна быть усиленной и устойчивой.

В последнее время два подхода к финансированию, находившиеся на стадии развития, приняли во внимание эти соображения и выявили преимущества и сильные стороны исследований, проведенных в рамках высшей образовательной среды.

Одним из них явилось понятие «передового исследования», которое получило высокую оценку Европейского исследовательского совета (European Research Council, ERC). В учредительном документе Совета (ERC, 2005) передовое исследование было определено как создание новых знаний о мире и одновременной генерации потенциально новых полезных знаний. Совет добился успешных результатов в определении лучших отдельных талантов и идей в ЕС.

Другим подходом является исследование, обусловленное важностью стратегических потребностей промышленности, например, в таких областях, как нанотехнологии, наука о данных, современные средства и производство, молекулярный дизайн для

разработки новых лекарств и др. Для эффективности каждая из этих областей нуждается в значительном количестве способных преподавателей и исследователей, которые смогут привлечь внимание промышленности и ее участие, а также смогут конкурировать со специалистами других стран по аналогичным целям. Центры поддержки совместной работы преподавателей разных дисциплин и университетов с промышленными предприятиями и другими участниками системы образования могут принести свой вклад в достижение общих целей. Эта концепция проанализирована в докладе ОЭСР (2014) в рамках более широкой дискуссии о передовых научных исследовательских инициативах.

Влияние исследований и инновации: широкое определение

Концепция о влиянии исследований высшего образования часто является неоднозначной (Blank, 2016) и не является новой. Влияние бывает двух видов. Первый вид - традиционное влияние исследований системы высшего образования в области развития и распространения знаний в официальном и неофициальном порядке. Второе влияние охватывает такие области, как технологии, сфера услуг, промышленность и наконец, создание рабочих мест и обеспечение устойчивости. (Dowling, 2015). Впоследствии оно может быть дополнительно разделено на секторы коммерциализации и взаимодействия. Коммерциализация, как правило, заключается в получении патентов, лицензий и создании новаторских компаний. Взаимодействие основано на человеческих взаимоотношениях и мобильности между наукой и промышленностью, в результате чего происходит передача и применение формализованных и других форм знаний.

Есть основания ожидать эффективности исследователей и их исследовательских тем в решении существенных проблем. Также целесообразным для спонсоров является принятие во внимание широкого влияния на принятие решений по заявкам на финансирование. В случае поверхностного рассмотрения таких воздействий есть вероятность возникновения трудностей.

Доказано (OECD, 2015), что высшие учебные заведения уделяют слишком большое внимание коммерциализации интеллектуальной собственности на основе патентов, лицензий и передовых компаний и не принимают участие в привлечении к этому процессу исследователей и других работников образования. Перкманн и др. (2013) сделали аналогичный вывод о том, что взаимодействие специалистов в вузах является недооцененным. Грахам (2014) утверждает, что потенциал университетов ограничивается созданием предпринимательских экосистем, охватывающих сферу

предпринимательства и инноваций. Основываясь на эмпирических данных ей также удалось определить университеты, относящиеся к одной из двух моделей. Первая модель основана на применении «нисходящего» метода, применяемого Центром передовых технологий, фокусирующимся на реализации активов интеллектуальной собственности. Вторая выстроена на основе «восходящего» метода – более неформального и дисперсного, с участием студентов и профессорско-преподавательского состава в региональном развитии партнерства с предпринимателями. Необходимо сохранение баланса в совместном функционировании двух моделей. Кроме этого необходимо охватить все университеты, а не только один центр. Данный процесс глубоко интегрируется в сферу образования, исследования и инновации/предпринимательство.

Отчет ОЭСР о коммерциализации государственных исследований (OECD, 2013) рассматривает коммерциализацию как единственную перспективу сферы исследований и инноваций. Функционирование передовых центров коммерциализации или технологий является дорогостоящим и нуждается в высококвалифицированных специалистах. Лишь несколько зарегистрированных патентов приносят значительную финансовую прибыль. На десять процентов университетов ЕС приходится 85% от общего дохода лицензирования. По результатам общественных исследований доля отделившихся компаний является очень незначительной по всему миру. В среднем на 100 исследовательских вузов США приходится 2 отделившиеся компании в год или 1,1 компания на каждые вложенные 100 млн. долларов США. Статистические данные в Европейском союзе показывают несколько лучшие результаты с инвестициями в 100 млн. долларов США на 2,4 университета. Это не означает, что патенты, лицензии и конкретные результаты теряют свое значение, но говорит о важности других форм передачи знаний. Неудивительно, что финансирующие и заинтересованные стороны зачастую проигрывают из-за низкой прибыльности инвестиций, вложенных в исследования в случае, если коммерциализация является для них единственным мерилем успеха.

Чем сложнее и неформальнее происходит взаимодействие исследователей с пользователями знаний, тем богаче их потенциал. Он, в свою очередь, заключается в мобильности исследователей, преподавателей и студентов, от представителей научного сообщества до представителей промышленности и *наоборот*, а также в четко определенных идеях и специальных знаниях. Все это может быть реализовано со временем при создании и укреплении ассоциаций выпускников, организации неформальных встреч и т.д. Это может способствовать созданию единого языка и послужить основой, содействующей развитию более продуктивных знаний.

Проектирование системы: концентрация vs распределение исследования

Масштабы и концентрация процесса исследования имеют ряд особенностей. Существует два подхода для достижения такой цели. Первый подход заключается в концентрации исследования в нескольких сильных учебных заведениях высшего образования. Салми (2009) в своей работе охарактеризовал модель научно-исследовательского университета мирового класса как единственное высшее учебное заведение, стоящее выше остальных, имеющее высококвалифицированных и мотивированных преподавателей, систему высокого уровня финансирования и эффективного руководства. Он также представил три способа по установлению такой модели: путем объединения существующих университетов, развития отдельных учебных заведений или путем создания абсолютно новой модели. Альтбах (2011) также писал о важности научно-исследовательского университета как части системы, но выражал неуверенность (Альтбах, 2007) в том, смогут ли небольшие страны создать такой университет в случае, если для них приоритетны относительно скромные цели.

Второй подход представляет собой распространенный вариант университета мирового класса, который занимает особое место среди ряда других высших учебных заведений. В этом случае каждое высшее учебное заведение могло бы иметь одну или более областей критической массы и усилить подготовку студентов, обучающихся по программе докторантуры, в их становлении в качестве национальных или международных лидеров. Атрибуты одного исследовательского университета могут применяться в равной степени в рамках концепции распределения. Такой подход не способствует положительной конкурентоспособности отдельных университетов в мировых рейтингах и несет в себе опасность срыва при недостатке ресурсов. Тем не менее, это может положительно повлиять на распространение передовой практики и чувства превосходства во всех аспектах среди высших учебных заведений, которые имеют, по меньшей мере, одну ведущую область исследований.

Исследования и инновации в Казахстане

Система исследований

Во времена бывшего Советского Союза исследования в основном проводились в научно-исследовательских институтах, некоторые из которых были в ведении Академии наук, остальные же находились под управлением различных правительственных министерств. Высшие учебные заведения уделяли особое внимание преподаванию и обучению. Тем не менее Академия наук по сей день считается

почетным органом образования. Министерство образования и науки взяло на себя ответственность за когда-то действующие академические институты. Некоторые из них были объединены с другими высшими учебными заведениями для создания прочных знаний в области научных исследований.

На сегодняшний день функционирует 126 высших учебных заведений с различным статусом и направленностью - 85 университетов, 21 академия, 18 институтов и 1 консерватория. Несмотря на то, что университеты формально проводят исследования в рамках своей миссии, было определено, что 105 других высших учебных заведений в настоящее время также принимают участие в научных исследованиях (АО «Информационно-аналитический центр», 2015). На практике подавляющее большинство исследований в области высшего образования осуществляется в государственных вузах. Девять высших учебных заведений получили статус национальных учебных заведений с дополнительным финансированием, автономией и обязанностями, включая разработку научных исследований и инноваций.

В 2014 году в Казахстане насчитывалось 245 научно-исследовательских институтов. Доля государственного финансирования исследовательских институтов значительно превышает показатели высших учебных заведений. Если прежде исследовательские институты были вне сферы компетенции данного обзора, то теперь, когда мы рассматриваем необходимость формирования критической массы исследований и их распределения среди остальных институтов, роль таковых существенно возрастает.

Последние изменения

Развитие научных исследований и инноваций в рамках миссии высшего образования в последние годы было обусловлено целым рядом важных национальных стратегий и законов. Они включают Государственную программу развития образования на 2011-2020 годы, Закон «О науке» 2011 года, Закон «О коммерциализации результатов научной и (или) научно-технической деятельности» 2015 года и Государственную программу индустриально-инновационного развития на 2013 год.

Закон «Об образовании» (2007) и Государственная программа развития образования и науки на 2016-2019 гг. разделили высшие учебные заведения на различные виды, включая университеты, академии и институты. Университеты были определены как учебные заведения, располагающие возможностями для проведения исследований и разработки инноваций наряду со сферой образования. Политика позволила независимым научно-исследовательским

институтам стать частью ведущих научно-исследовательских университетов. Это установило ряд ключевых задач для исследовательских университетов, которые являются главной темой данной главы:

- интеграция образования, научных исследований и промышленности;
- создание условий для коммерциализации интеллектуальной собственности и технологий;
- подготовка высококвалифицированных научно-педагогических кадров.

Программа ставит достаточно конкретные цели. Цели, имеющие отношение к научным исследованиям и инновациям, отображены на Рисунке 5.1.

Значительный прогресс был достигнут в отношении некоторых целей по отношению к другим. Следует отметить, что некоторые из целей являются довольно неоднозначными. Вопросы, связанные с уровнем вложенных инвестиций в НИОКР, числом докторов наук, будут рассмотрены в последующих разделах. Однако стоит отметить, что:

- число высших учебных заведений в международном мировом рейтинге является вопросом интерпретации. По данным рейтинга мировых университетов QS (QS, 2015), четыре национальных высших учебных заведения вошли в топ-700 университетов, заняв 275 и 371 места, соответственно. Исследование производительности не являлось существенным фактором для постановки целей. Хазелькорн (2011) оценила важность международных рейтингов и определила риски искажения миссии высшего образования (см. Главу 7 данного обзора).
- Согласно государственным статистическим данным 2013 года (НЦОСО, 2013), 3,25% преподавательского состава высших учебных заведений публиковались в журналах с ненулевым импакт-фактором в 2013 году, что превышает целевой показатель 2015 года. Численность профессорско-преподавательского состава, занятого исследованиями, увеличилась с 8% в 2011 году до 27% в 2014 г. (АО «Информационно-аналитический центр», 2015).
- Другие показатели, касающиеся инновационных/коммерциализованных структур, были оценены высшими учебными заведениями как ключевые. Тем не менее несущественные конкретные показатели являются не

столь значимыми в связи с тем, что качество таких структур может существенно отличаться.

Закон «О науке», принятый в 2011 году, установил формальные принципы и процедуры для проведения научных исследований и инноваций, более точно определив функции исследовательского университета, и позволил частным лицам и учебным заведениям подавать заявки на финансирование научных исследований. В частности, он определил три важных инструмента финансирования исследований, которые сменили прежние (см. Рисунок 5.2). Они функционируют на конкурсной основе, с экспертной оценкой международного участия, а также новым научным советом, состоящим из казахстанских и иностранных специалистов. Контроль и выбор приоритетных областей контролируются на уровне Высшей научно-технической комиссии под председательством Премьер-министра. Осуществление финансирования управляется Национальным центром государственной научно-технической экспертизы.

Рисунок 5.1. Целевые индикаторы научно-исследовательской деятельности

	2015	2020
Инвестирование в НИОКР, (% ВВП)	1	1.5
Число поступивших докторантов	1 000	2 000
Количество высших учебных заведений в мировом рейтинге	1	2
Число педагогических кадров, имеющих публикации в журналах с ненулевым импакт-фактором (общий %)	2	5
Количество высших учебных заведений, участвующих в инновационной деятельности / коммерциализации, (общий %)	2	5
Количество технических вузов с инновационными структурами, (общий %)	20	50

Примечание: Существуют различные целевые показатели для инвестиций в НИОКР на 2020 г. Например, новая политика ГПИИР (2015-20) ставит своей целью повышение ВВП на 2% к 2020 году. В Стратегии «Казахстан 2050» ожидается повышение инвестирования в НИОКР на 3% от ВВП к 2030 году.

Источник: информация получена из Государственной программы развития образования на 2011-2020 гг. АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый страновой отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.

Рисунок 5.2. **Формы финансирования исследований**

Наименование формы финансирования	Назначение
Базовое	Поддержка исследовательской инфраструктуры
Грантовое	Поддержка научно-исследовательских проектов в приоритетных областях
Программно-целевое	Поддержка целевых программ исследований

Источник: АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый страновой отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.

Государственная программа индустриально-инновационного развития на 2015-19 гг. акцентирует внимание на инновационном секторе как третьем секторе промышленного развития и диверсификации на основе НИОКР, инновационных кластеров и технопарков.

Закон «О коммерциализации результатов научной и (или) научно-технической деятельности», принятый в 2015 году, усилил роль высших учебных заведений в использовании результатов исследований, а также способствовал стимулированию исследователей в идентификации интеллектуальной собственности, полученной в ходе исследований для применения на практике. В частности, авторы патентов и создателей других объектов интеллектуальной собственности теперь имеют право на получение доли любой возможной прибыли. Закон заложил правовую основу для создания компаний в целях поддержки высших учебных заведений.

Одним из важных событий 2011 года стало обеспечение свободного доступа высших учебных заведений в Казахстане к ведущим научным изданиям мира, а также инструментам получения публикаций баз данных. Такие базы данных используются по всему миру для поиска полезных ссылок, журналов, а также для расчета упоминания опубликованных статей другими авторами. Министерство образования и науки в настоящее время имеет доступ к двум базам данных - международной базе данных «Web of Science» компании «Thomson Reuters», базе данных «Elsevier's Scopus», а также онлайн-платформе «Springer's Springer Link».

Целесообразным представляется связать текущий обзор с обзором ОЭСР/Всемирного банка казахстанской системы высшего образования, представленным в 2007 году. В ходе обзора было

предложено 16 рекомендаций в области научных исследований, разработок и инноваций. Ряд вопросов, рассмотренных в ходе обзора, по-прежнему являются актуальными. Следует отметить достижение значительного прогресса, однако несколько ключевых рекомендаций до сих пор не были реализованы. Краткая информация о ходе выполнения рекомендаций отображена на Рисунке 5.3.

Обзор инновационной деятельности Республики Казахстан Европейской экономической комиссии (ЕЕС UN, 2012) дал ряд рекомендаций, касающихся исследований и взаимодействия системы высшего образования в сфере промышленности. Национальный центр государственной научно-технической экспертизы ставил целью реализацию некоторых рекомендаций (Шевченко, 2015) исходя из того, что финансирование прикладных исследований должно осуществляться с упором на коммерциализацию.

Рисунок 5.3. Статус реализации рекомендаций ОЭСР / Всемирного банка 2007 года

Рекомендации ОЭСР 2007 года	Статус реализации
Совместно с вузами и международными представителями создать рабочую группу для консультативного содействия правительству в увеличении финансирования на НИОКР.	Были созданы Научные советы с участием вузов и международных ученых. Однако рекомендованных рабочих консультативных групп отмечено не было.
Вузы должны принимать более активное участие в развитии науки и инновационной политики.	Политика носит централизованный характер. Ряд исследовательских групп функционирует при вузах, однако они не играют существенную роль в централизованном планировании.
Создание конкурентного фонда для поддержки инфраструктуры для исследований.	Фонд базового финансирования основан в 2011 году.
Создание конкурентного фонда для поддержки исследовательских групп.	Фонд грантового финансирования основан в 2011 году.
Создание фонда для поддержки вузов/исследовательских институтов/предпринимательских консорциумов	Фонд программно-целевого финансирования был модернизирован в 2011 году. Он поставил определенные цели для выполнения этой рекомендации, однако уровень участия вузов в названном процессе является низким.
Снижение учебной нагрузки преподавателей.	Было замечено незначительное «смягчение» рабочей нагрузки, однако пересмотр систематической модели рабочей нагрузки в целом не был проведен.
Разработка схем мобильности в целях повышения качества, актуальности и международной ориентации исследований в вузах, таких, как профессиональный обмен, профессиональные стажировки, консалтинг, международные обмены.	Отношения между вузами и индустрией развиваются в некоторых областях, однако уровень доверия, как правило, является низким, что является большим препятствием. Международное сотрудничество пользуется большой поддержкой.

<p>Стимулирование участия исследователей в прикладных исследованиях, передаче технологий и разработке продуктов путем обмена и устранения юридических препятствий.</p>	<p>В основном осуществляется финансирование коммерциализации; коммерциализация исследований в виде патентов, лицензий и дополнительного дохода; юридические препятствия значительно снижаются. Проблемой остается сохранение баланса между коммерциализацией и более широкое привлечение внимания к предыдущей рекомендации.</p>
<p>Вузы должны иметь возможность создания спин-офф компаний.</p>	<p>Не представляется возможным ввиду принятия Закона «О коммерциализации результатов научной и (или) научно-технической деятельности» 2015 года.</p>
<p>Пересмотреть требования к более высоким научным степеням и ученым званиям, чтобы повысить роль публикаций.</p>	<p>Гораздо больше внимания уделяется публикациям и участию международного сообщества, однако число выпускников PhD упало до исключительно низкого уровня.</p>
<p>Программе «Болашак» следует уделять больше внимания развитию приоритетных областей науки и технологии на всех уровнях.</p>	<p>В настоящее время программа финансирует только программы магистратуры и докторантуры. Необходимо увеличить интенсивность попыток развития науки и техники.</p>
<p>Следует принимать во внимание результаты исследований при развитии конкретных процессов, а также качество и публикации в авторитетных международных журналах.</p>	<p>Процедуры карьерного роста могут быть более прозрачными в рамках высших учебных заведений, а также для системы в целом. Основным приоритетом в вузах остается обучение.</p>
<p>Вузы должны стимулировать способность научных сотрудников конкурировать в национальных и международных научно-исследовательских фондах.</p>	<p>Число заявок на участие в национальных финансируемых исследованиях увеличилось с течением времени, однако существует проблема ограниченного распределения средств. Существует недостаток международного финансирования.</p>
<p>Технопарки должны предложить более эффективную поддержку исследователям для передачи технологий и коммерциализации продуктов.</p>	<p>Весьма трудно оценить прогресс этого процесса.</p>
<p>Вузам внедрить модульную схему обучения для снижения учебной нагрузки.</p>	<p>Структура и содержание обучения не были пересмотрены.</p>
<p>Вузы должны обеспечить свободный доступ к информационным ресурсам Интернета для сотрудников и студентов.</p>	<p>Полностью выполнено.</p>

Источник: OECD/WorldBank (2007), *Reviews of National Policies for Education. Higher Education in Kazakhstan 2007*. OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

Основные вопросы исследований и инноваций в системе высшего образования Казахстана

Общеизвестно, что Казахстан является амбициозной страной в отношении развития системы высшего образования и вклада, который может быть реализован в рамках результативности

исследований высшего образования в национальной инновационной системе. На основании имеющихся наблюдений и обсуждений экспертной группы ОЭСР, а также анализа предоставленных данных и исследований с учетом параллельно проводимого в Казахстане Обзора инновационной политики экспертная группа определила ряд проблем, требующих внимания. А именно:

- Низкая производительность и качество текущей научно-исследовательской базы, судя по объему и качеству публикаций, связаны с низким уровнем национального финансирования научных исследований, и неоптимизированными формами финансирования, а также с недостаточно развитой институциональной поддержкой.
- Ограничение в создании будущих возможностей: система производит недостаточно выпускников докторантуры.
- Новаторство является узкоориентированным, с завышенными ожиданиями в отношении коммерциализации и недостаточным применением знаний.
- Следует пересмотреть действующий план для создания разносторонней системы высших учебных заведений для того, чтобы каждое из них могло внести свой вклад в потребности Казахстана, исходя из своих возможностей.

В следующих разделах этой главы проводится более глубокий анализ текущей работы по каждому из этих проблем, а также даются рекомендации по их решению. Целью является определение действий, которые будут являться продуктивными в рассмотрении финансовых, организационных и культурных факторов. Данный обзор помогает изучить два главных недостатка в реализации потенциала в Казахстане. Недостатки заключаются в отсутствии независимой группы или органа для контроля за ходом осуществления, оценки эффективности инициатив и консультирования правительства, а также в недостаточно развитом механизме сбора данных в планировании и мониторинге.

Текущие возможности для проведения высококачественных исследований

Публикации и цитирование как мера производительности

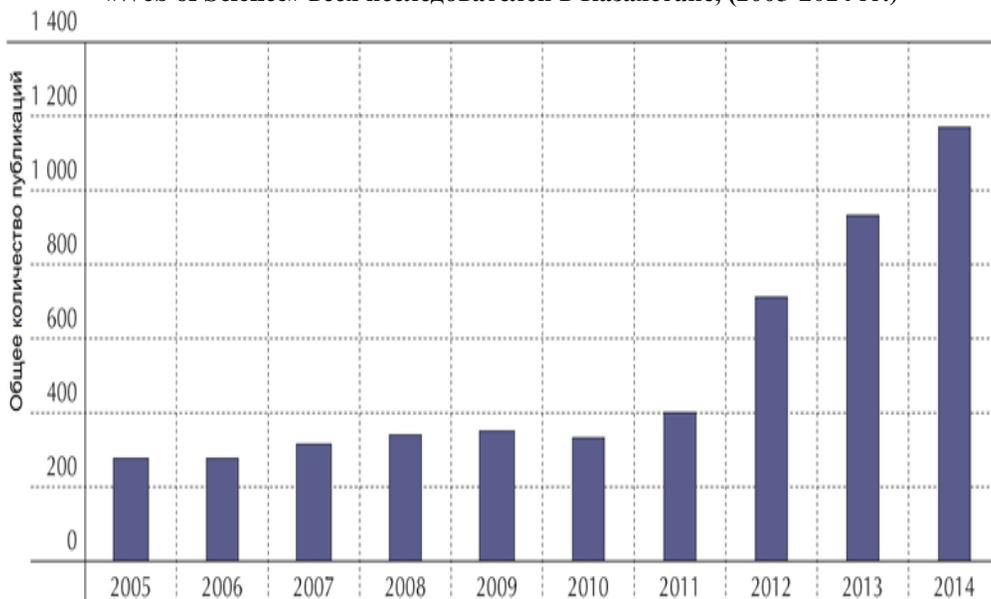
Значительный библиометрический анализ был проведен правительственными организациями в Казахстане на основе баз данных «Web of Science» и «Scopus», описанных ранее.

Группа ОЭСР по обзору использовала результаты этого анализа наряду со своим собственным независимым анализом для

определения тенденций за отдельный период времени, сравнительного исследования преимуществ в различных дисциплинарных областях и их статуса на международном уровне. Следует отметить, что существует внутренняя задержка между исследованиями и публикациями, а также между публикациями и воздействием, оцениваемая количеством упоминаний.

Рисунок 5.4 показывает общее количество публикаций в научных журналах «Web of Science» с 2005 по 2014 год всех исследователей в Казахстане – представителей высших учебных заведений, научно-исследовательских институтов и других организаций. Тенденция роста является очевидной. С 2010 года их число увеличилось в три раза. Число публикаций в журналах Scopus также увеличилось почти в два раза за тот же период.

Рисунок 5.4. Общее количество публикаций в научных журналах «Web of Science» всех исследователей в Казахстане, (2005-2014 гг.)



Источник: Министерство образования и науки Республики Казахстан, *Национальный доклад по науке* (2014)

Экспертная группа ОЭСР по обзору была удивлена тем фактом, что почти 50% публикаций имеют международное соавторство, в основном с Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией. Продуктивная работа казахстанских исследователей с зарубежными коллегами может быть очень эффективным способом в

повышении качества научных исследований и увеличения числа цитирований.

Общее количество публикаций в научных журналах «Web of Science» в 2014 году составило 1 176. В то же время, судя по траектории роста, такое количество является низким по стандартам развитых стран. Однако, если рост количества публикаций будет установлен в соответствии с размером территории и ВВП, то это может привести к довольно положительному исходу.

На рисунке 5.5 представлено сравнение общего числа публикаций в «Web of Science» за 2011-2014 годы с разной степенью нормализации для Казахстана и трех высокоразвитых стран. Это демонстрирует, что, несмотря на нормализацию среди населения, количество публикаций по-прежнему является очень низким. Было замечено, что при нормализации ВВП уровень производительности значительно увеличивается. Не стоит отрицать факт, что такой вид нормализации является приблизительным и не учитывает другие сложные факторы. Тем не менее, разумно заключить, что, несмотря на низкий уровень производительности, это довольно неплохой результат, как можно было бы ожидать, учитывая дополнительные сдерживающие факторы: Проблемы, связанные с низким уровнем инвестиций в НИОКР в доле от ВВП (0,17%), важность владения английским языком и нехватка времени для исследований в высших учебных заведениях, будут подробно рассмотрены в данной главе.

Рисунок 5.5. Публикации в научном журнале «Web of Science» (WOS) (2011-14 гг.)

	Казахстан	Соединенные Штаты	Германия	Австралия
Население (млн.)	16.2	310	81.67	23.5
ВВП, млрд. долларов США по рыночным ценам	217	16 780	3 700	1 520
Процент от ВВП на НИОКР	0.17	2.8	2.84	2.5
Количество публикаций в журнале «Web of Science», 2011-14	3 215	2 308 638	547 785	278 083
Публикации/1 миллион населения.	198	7 447	6 707	11 833
Публикации/100 миллионное население/ 1 млрд. долларов США ВВП	0.9	0.4	1.8	7.8

Источник: Данные ВВП из базы данных Всемирного банка, World Bank; Министерство образования и науки Республики Казахстан, *Национальный доклад по науке* (2014).

Распределение публикаций по всем дисциплинарным областям показано на рисунке 5.6. Кроме этого демонстрируется средний процент распределения всех публикаций по всему миру. Естественные и социальные науки имеют более высокую долю публикаций в Казахстане по сравнению со средним мировым показателем, в то время как доля публикаций по биологическим наукам является относительно низкой. Технические науки развиваются по мировой модели. В противоположность этому гуманитарные науки недостаточно представлены. В то время, как многие факторы влияют на соблюдение баланса между различными дисциплинарными областями, важно тщательно подумать о том, каким образом такой баланс может быть изменен в долгосрочных интересах Казахстана.

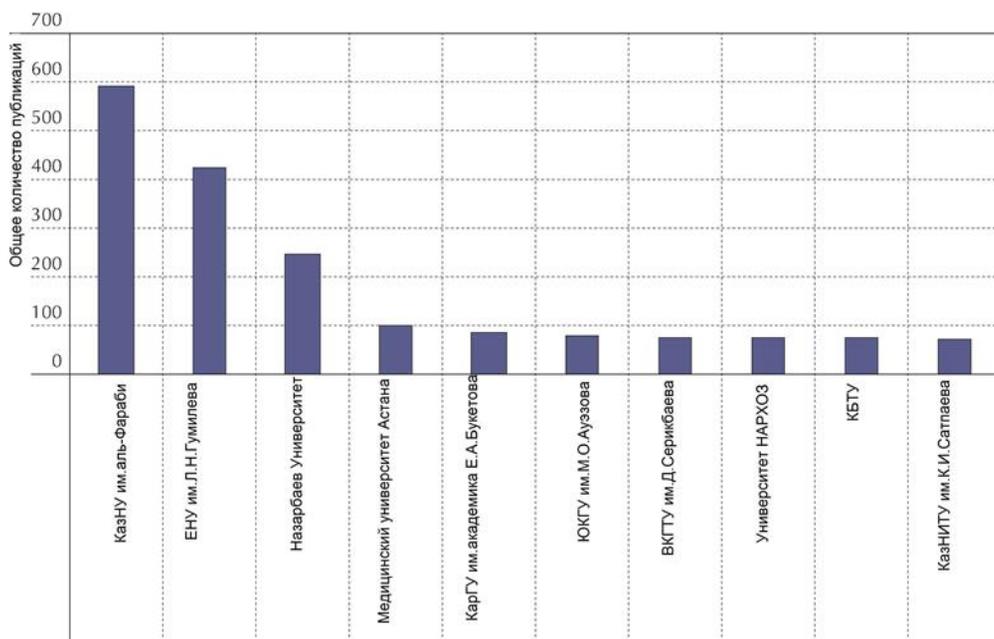
Рисунок 5.6. Доля публикаций в дисциплинарных областях (2011-14 гг.)

	Доля публикаций в Казахстане (% от всех публикаций)	Средний процент мировых публикаций доля, (%)	Средняя цитируемость в Казахстане
Естественные науки науки	35	21	2.56
Технические науки	21	23	1.11
Биологические науки	25	43	1.20
Общественные науки	18	8	0.15
Гуманитарные науки	1	5	0.12

Источник: Министерство образования и науки Республики Казахстан, *Национальный доклад по науке (2014)*.

Публикационная активность высших учебных заведений, как показано на Рисунке 5.7, свидетельствует о значительном преобладании основного объема публикаций среди небольшого числа высших учебных заведений по сравнению с остальными вузами. Высшие учебные заведения с преобладающим количеством публикаций являются очевидными кандидатами на попадание в список исследовательских университетов мирового класса.

Рисунок 5.7. Общее количество публикаций в разрезе вузов в научных журналах «Web of Science» (2011-14 гг.)

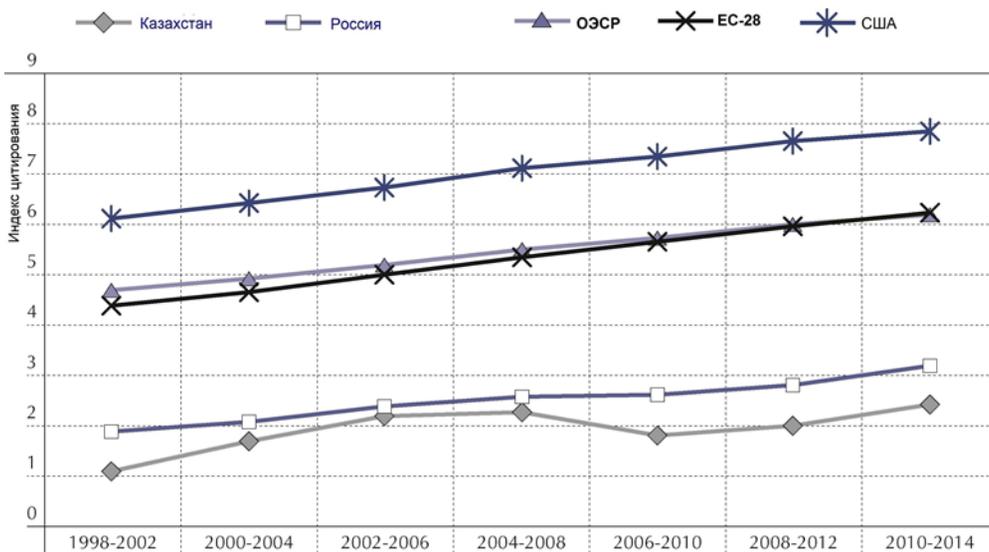


Источник: По данным Министерства образования и науки Республики Казахстан, *Национальный доклад по науке (2014).*

Рисунок 5.8 демонстрирует индекс цитирования для Казахстана по сравнению со средним значением Российской Федерации, Европейского союза, ОЭСР и США. Вертикальная ось обозначает общее число цитирований в течение пяти лет на научную работу, опубликованную в этом отрезке времени. Позитивным посылом в этом является то, что Казахстан конкурентоспособен по сравнению с Россией. Не столь радужная ситуация в отношении влияния казахстанских научных публикаций, которые составляют около 40% от общего процента ОЭСР и стран Европейского союза. Увеличение инвестиций в исследования в Казахстане в последние годы может привести к сокращению такого разрыва с другими странами в будущем. Рисунок 5.6 также демонстрирует значимость цитирований для различных дисциплинарных областей. Неудивительно, что самое большое число цитирований приходится на естественные науки. Следует отметить, что биологические науки/биомедицина и технические /прикладные науки имеют примерно такие же показатели цитирования. Неудивительно, что социальные и гуманитарные науки имеют низкие показатели цитирования

относительно других - это отражает тот факт, что цитирование как мера воздействия является наиболее целесообразной для естественно-научных и инженерных дисциплин, для которых научные публикации и доклады на конференциях играют важную роль.

Рисунок 5.8. Индекс цитирования публикаций по странам/регионам в научных журналах «Web of Science» в разрезе пяти лет (1998-2014 гг.)



Источник: InCites Global Comparisons: Compare Countries/Territories 5 Year Trends, Thomson Reuters. Report created: 11 April 2016; Data Processed 12 October 2015; Data source: Web of Science.

Таким образом, глубокий анализ данных о публикациях и упоминаниях, доступный для группы ОЭСР по обзору, указывает на то, что масштаб исследований и их качество являются низкими по сравнению с международными стандартами. Тем не менее система продолжает свое функционирование в рамках доступного финансирования с учетом других факторов и находится на восходящей траектории. Кроме того, относительно высокая концентрация научно-исследовательской деятельности отмечена лишь в небольшом количестве высших учебных заведений. Самые высокие показатели цитирования приходятся на физические науки. Группа по обзору ОЭСР считает, что первоочередное внимание следует уделять повышению масштаба и качества научно-исследовательской базы и лишь затем эффективности реализации экономических последствий от результатов исследования.

Инвестирование в исследования и разработки (ИР)

Финансирование высшего образования и его потребности рассматриваются в Главе 6 настоящего обзора. В случае исследований и инноваций эффективное сравнение страны осуществляется по показателю «расходы на НИОКР как доля ВВП». Это включает в себя текущие и капитальные расходы из всех источников, как государственных, так и частных. На Рисунке 5.9 отображены расходы в долях от ВВП для ряда стран. По этому показателю инвестиции Казахстана в НИОКР в виде 0,17% от ВВП являются довольно низкими. Такой показатель остается неизменным с 2010 года. Более того, такие показатели почти в семь раз ниже показателей Российской Федерации и почти в двенадцать раз ниже показателей Китайской Народной Республики. Несмотря на то, что такой показатель намного ниже среднего показателя по ЕС, нельзя не отметить значительную вариацию показателей в разных странах Европейского Союза, которые колеблются от очень высоких в Швеции до чрезвычайно низкого уровня в некоторых бывших социалистических странах, как, например, в Румынии.

Рисунок 5.9. Сравнение расходов на НИОКР по странам

Страна/группа стран	% ВВП, вложенный в ИР, 2013
Соединенные Штаты	2.74
ОЭСР в среднем	2.37
Китайская Народная Республика	2.01
ЕС-28 в среднем	1.93
Швеция	3.31
Польша	0.87
Румыния	0.39
Российская федерация	1.13
Казахстан	0.17

Источник: OECD (2016), Gross domestic spending on R&D <http://dx.doi.org/10.1787/d8b068b4-en> (accessed 10 april 2016).

Рисунок 5.10 отображает расходы государственного бюджета на НИОКР, в том числе долю, выделенную на высшее образование. Бюджет увеличился в два раза в период между 2010-14 гг. в соответствии с ростом ВВП, в то время, как доля бюджета, выделенная на высшее образование, выросла в три раза по сравнению с 2013 годом (с небольшим снижением в 2014 году). Такая тенденция является положительной, несмотря на то, что спад доли финансирования высших учебных заведений в 2014 году вызывает

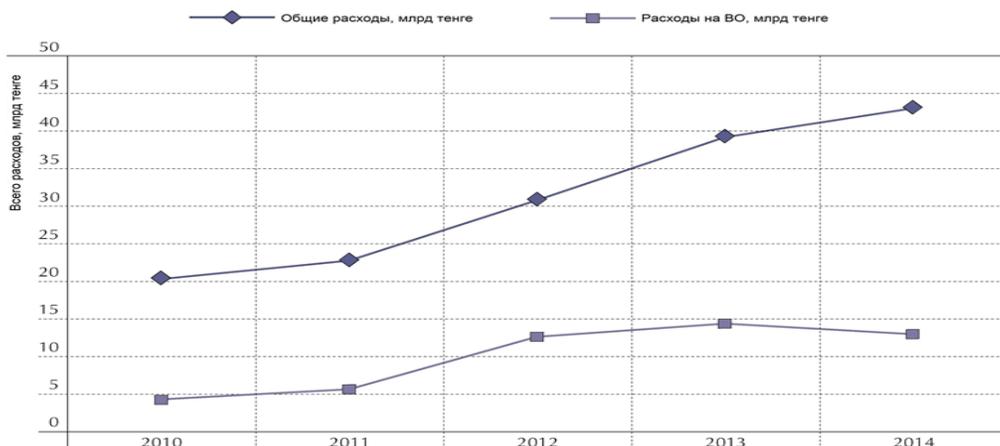
тревогу. В следующем разделе будет рассмотрен вопрос использования средств на развитие НИОКР.

Исходя из такого распределения бюджета, можно сделать следующие заключения:

- Общие расходы на НИОКР в процентах от ВВП являются низкими по международным стандартам.
- Фактические расходы значительно увеличились с ростом ВВП, однако сумма на расходы по-прежнему остается низкой.
- Доля государственного финансирования научных исследований, доступная для высших учебных заведений, составляет лишь 30%. Кроме того, значительная часть финансовых средств отводится на научно-исследовательские институты. Группа по обзору отметила, что плохое состояние МТБ и лабораторного оборудования во многих высших учебных заведениях обусловлены низким уровнем финансирования.

Для развития знаний и надежной инновационной экосистемы Казахстану необходимо как можно быстрее увеличить расходы на эти цели и обеспечить эффективное использование имеющихся финансовых средств.

Рисунок 5.10. Государственные расходы на НИОКР в Казахстане, млрд. тенге



Источник: АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый страновой отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.

Инструменты финансирования как драйверы наращивания потенциала

Исходя из политических заявлений и задач, установленных правительством, становится очевидным, что государственные инвестиции, выделенные на проведение исследований, ориентированы на национальные приоритеты и коммерциализацию интеллектуальной собственности. Приоритеты, определенные на 2014-16 гг., заключались в рациональном использовании природных ресурсов и переработке сырья, развитии информационно-коммуникационных технологий, биологической науки и развитии сфер энергетики и машиностроения.

Пятая категория «Интеллектуальный потенциал страны» также добавлен в список приоритетных областей. Эта широкая категория охватывает фундаментальные и прикладные исследования в области социальных и гуманитарных наук и фундаментальные исследования в области естественных наук (см. Главу 5). До сих пор остается неясным, является ли данная категория приоритетной.

Три инструмента финансирования исследований, установленные в 2011 году и, как было описано ранее, в настоящее время предусматривают развитие пяти категорий. Эти инструменты включают систему грантов, программы базового и программно-целевого финансирования, охватывающие небольшие проекты, инфраструктуру и крупные целевые программы соответственно. Распределение трех финансовых инструментов на 2013 год отображено на Рисунке 5.11 наряду с разбивкой между высшими учебными заведениями и научно-исследовательскими институтами.

Рисунок 5.11. Гранты и расходы по программе (приблизительный объем, %) (2013 г.)

	Грантовое финансирование	Базовое финансирование	Программно-целевое финансирование	Всего
Финансирование, 2013 г.	18.02	4.25	12.49	34.75
Доля вузов	5.79	0.29	1.70	7.78
Доля исследовательских институтов	11.42	3.96	9.92	25.30
Другое	0.80	0	0.87	1.67

Источник: Министерство образования и науки Республики Казахстан (2013 г.), *Национальный доклад по науке*.

Некоторые ключевые факты, приведенные на Рисунке 5.11, включают в себя следующее:

- Все гранты и программы рассчитаны на три года. Создание критической массы хороших исследований требует более длительного финансирования.
- Доля общего финансирования высших учебных заведений составила 22%, в то время, как процент расходов на научно-исследовательские институты превышал отметку в 70%.
- Уровень базового финансирования значительно ниже грантового и программно-целевого финансирования. Такая же ситуация относится к низким показателям финансирования системы высшего образования. Поскольку такое финансирование поддерживает исследовательскую инфраструктуру и является единственной формой финансирования, высшие учебные заведения являются достаточно ограниченными в возможности развития соответствующей исследовательской среды.

Поскольку системы грантов представляют наибольший источник дохода для высших учебных заведений, Рисунок 5.12 демонстрирует подробную разбивку финансирования, начиная с 2011 года, которое не проводит различия между высшими учебными заведениями и научно-исследовательскими институтами.

С этой целью было проведено четыре конкурса. На рисунке показано количество заявок и наград по пяти национальным приоритетным областям для каждого этапа финансирования. Обратите внимание, что каждый проект финансируется в течение трех лет, таким образом, последний этап охватывает период 2015-17 гг. В общей сложности было подано 11 478 заявок, 3 896 из которых финансировались, имея общий показатель успеха 34%. Среднее финансирование/грант равнялось 8 миллионам тенге, однако группа ОЭСР по обзору не располагает данными о разбивке по конкретным областям финансирования.

Рисунок 5.12. Исследовательские гранты на 2011-17 гг.: число заявок и обладателей грантов и коэффициент результативности

Область финансирования	2011-13 гг.	2012-14 гг.	2013-15 гг.	2015-17 гг.	Всего
Энергетика					
Заявки	150	120	182	473	925
Получили грант	86	38	59	128	311
Коэффициент успеха, %	57.3	32	32	27	34
Природные ресурсы					
Заявки	297	275	450	1 300	3 822

Получили грант	133	56	64	638	891
Коэффициент успеха, %	44.8	20	14	49	38
ИКТ					
Заявки	161	131	226	547	1 065
Получили грант	84	44	63	94	285
Коэффициент успеха, %	52	34	28	17	27
Биологические науки					
Заявки	371	285	416	997	2 069
Получили грант	219	48	111	367	745
Коэффициент успеха, %	59	17	27	37	36
Интеллектуальный потенциал					
Заявки	1 011	1 048	1 470	1 567	5 096
Получили грант	652	320	138	554	1 664
Коэффициент успеха, %	64.5	31	9	35	33
Общее число заявок	1 990	1 859	2 744	4 884	11 478
Общее число обладателей гранта	1 174	506	435	1 781	3 896
Коэффициент результативности, %		27	16	36	34

Источник: Данные за 2011-15 гг.: Шевченко (2015), *Инновации в Казахстане: текущее состояние и направления для дальнейшего развития*, Международная конференция по вопросам более эффективной политики для получения более подробной информации, Минск, Республика Беларусь, 17-18 ноября 2015 г. Данные за 2015-17 гг.: Министерство образования и науки Республики Казахстан (2014 г.), *Национальный доклад по науке*.

Ключевой вопрос, вытекающий из обзора Рисунков 5.11 и 5.12, заключается в количестве проектов-обладателей финансирования и сумме финансирования каждого проекта. Для сравнения Научные советы Соединенного Королевства (Research Councils UK - RCUK, 2014) в 2014-15 гг. профинансировали 814 проектов в области инженерных и естественных наук. Чуть меньше, чем число (860) проектов в Казахстане за 2015 год в первых трех приоритетных областях. Средний уровень финансирования проекта составил 780 000 фунтов стерлингов.

514 проектов было профинансировано в области биологии/биотехнологий, по сравнению с 367 проектами в Казахстане, а также средним уровнем финансирования проекта, составляющего 475 000 фунтов стерлингов. Уровень финансирования одного проекта в Великобритании превосходит уровень финансирования в Казахстане примерно в десять раз. Сравнение между двумя очень разными странами обусловлено разной потребительской способностью, различными обменными курсами и другими факторами. Тем не менее, становится очевидным, что казахстанский фонд грантового

финансирования носит слишком «рассеянный» характер в привлечении устойчивой критической массы. Успешность применения политики финансирования в Казахстане должна осуществляться на примере Соединенного Королевства.

Тем не менее можно сделать несколько выводов относительно информации, содержащейся в Рисунке 5.12:

- Почти 50% заявок было принято на участие в исследованиях по приоритету «Интеллектуальный потенциал страны», что говорит о его потенциальном улучшении за счет расширения и «переопределения» как передового исследования.
- Большинство из приоритетных областей также являются приоритетными направлениями в странах по всему миру, что сопровождается упорной конкуренцией. Для эффективного конкурирования с другими странами Казахстану, возможно, придется сосредоточиться на небольшом числе подобластей и создать критическую массу, состоящую из талантливых специалистов, имеющих достаточные знания в каждой из данных сфер.
- Область ИКТ имеет наименьшее количество заявок, что свидетельствует о необходимости уделять особое внимание ее важности.

Очевидным является значительное изменение критериев в четырех этапах подачи заявок: от первого открытого конкурса до широкой вовлеченности предприятий во втором конкурсе также отмечается снижение к требованиям участия предприятий, сопровождаемое более обширным международным участием в последнем конкурсе. Каждый проект в последнем конкурсе нуждается в содействии иностранного партнера и зарубежного со-директора проекта. Быстрые изменения могут объяснить различные темпы успеха подачи заявок.

Таким образом, анализ имеющихся данных о грантовом финансировании указывает на некоторые положительные особенности: большой интерес со стороны исследователей при подаче заявок на финансирование, позитивные процессы отбора и прочное международное сотрудничество. Тем не менее, ожидания, связанные с развитием коммерциализации и участия предприятий, очевидно, являются приоритетными в первую очередь в создании надежной исследовательской базы. Распределение ограниченных финансовых ресурсов на очень большое количество относительно небольших проектов вряд ли будет иметь успех или позволит развить критическую массу талантливых преподавателей в приоритетных областях. Стремительные изменения в критериях не способствуют

институциональным механизмам планирования и установлению приоритетов. Трехлетние циклы финансирования являются слишком короткими для создания устойчивой критической массы (см. Вставку 5.1 о примере пятилетнего цикла финансирования Германии). Наличие продолжительной поддержки большого числа научно-исследовательских институтов и акцент на развитии высших учебных заведений как основы для образования, исследований и инноваций вносит путаницу.

И, наконец, финансирование программы в основном направлено на научно-исследовательские институты и, следовательно, выходит за рамки этого обзора.

Вставка 5.1. Передовой опыт Германии в 2006-17 гг.

Основанная в 2005 году немецким федеральным и государственным правительством и управляемая *Немецким научно-исследовательским обществом (DFG)*, Немецким советом науки и гуманитарных наук передовая инициатива направлена на развитие высшего уровня исследований и повышение международной конкурентоспособности. В рамках ее реализации было выделено более €4 миллиардов в два этапа (2006-17 гг.), что превысило регулярный бюджет. Финансирование было выделено на пять лет на основе конкурсов университетов в трех областях:

- высшим учебным заведениям для поддержки молодых ученых и исследователей в области PhD;
- для развития передового опыта в сотрудничестве с другими учебными заведениями, в том числе научно-исследовательскими институтами в целях развития передового опыта в дисциплинарных областях;
- для развития институциональных стратегий, направленных на формирование целых институтов с целью конкурентоспособности на международном уровне.

Несмотря на то, что имеются победители и проигравшие, по мнению инициаторов в Германии, эта инициатива оказала положительное влияние на все университеты.

Источник: *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, (DFG), http://www.dfg.de/en/research_funding/programmes/excellence_initiative/general_information/index.html.

Каждая финансируемая программа может выделяться сроком на три года, однако сама программа получила финансирование в 2011 году и, таким образом, находится в эксплуатации в течение пяти лет. Вполне естественно, что в этот период были проведены процессы оценивания и преподавания. С учетом сложившихся обстоятельств

настало время, чтобы проанализировать эффективность финансовых инструментов и узнать, что можно изменить в лучшую сторону. В частности, можно было бы рассмотреть вопрос об использовании концепции передовых исследований на основе передового опыта как нового инструмента для искоренения противоречивого характера фундаментального/прикладного подхода. Имея свой собственный поток финансирования возможно добиться замены и улучшения в области интеллектуального потенциала. Также внимание может быть уделено модернизации финансирующих инструментов грантов/программ, включив их в единый инструмент для реализации большей концентрации ресурсов на более длительные периоды среди небольшого числа центров по науке и технике, охватывающих разные дисциплины, институты и секторы, которые могли бы способствовать созданию критической и стабильной массы в нескольких важных областях, имеющих положительное влияние (см. Вставку 5.2 о Научном фонде программы исследовательских центров Ирландии). Они были описаны в предыдущем разделе, посвященном подходам к исследованиям.

Вставка 5.2. Научный фонд программы исследовательских центров Ирландии.

Научный фонд Ирландии был создан в 2000 году для развития партнерских отношений между системой высшего образования, производством и правительством в двух приоритетных областях: ИКТ и биотехнологиях. Данный фонд финансирует учебные заведения в целях создания потенциала и новых научно-исследовательских центров для реализации значимых целей. Финансирование было выделено на пятилетний срок с последующим возможным продлением на основе новых заявок.

Благодаря Национальному научному **фонду науки и технологий** Соединенных Штатов Америки были модернизированы центры, созданные для привлечения междисциплинарных межведомственных групп с участием сектора промышленности на основе рецензирования и различных открытых тендеров, и целевого финансирования. В первые годы было создано шесть центров. Первым заинтересованным партнером из области индустрии стал многонациональный сектор. За последние пять лет национальная политика определила 14 приоритетных областей научных исследований для экономического и промышленного развития. Кроме этого продолжают создаваться новые центры в гораздо большем масштабе и с большими вносами от промышленности (как в финансовом, так и в кадровом плане).

Источник: Science Foundation Ireland, <http://www.sfi.ie>.

Институциональная культура и поддержка научных исследований и инноваций

Исследователи в высших учебных заведениях могут просить поддержку в виде внешнего финансирования, а также получать доходы от коммерциализованных исследований и сотрудничества на международном уровне. Тем не менее некоторые ключевые инструменты, которые используются в высших учебных заведениях для признания и стимулирования научных исследований и инноваций, по-прежнему остаются недостаточно разработанными.

Уровень академических зарплат является недостаточным для набора и удержания способных научно-исследовательских кадров в условиях международной конкуренции (при этом Назарбаев Университет является исключением). В некоторых вузах экспертная группа ОЭСР по обзору установила отсутствие финансовых стимулов для публикации научных работ преподавателей или патентования. Тем не менее необходимо развитие более гибкой системы заработной платы для развития прочного научно-исследовательского потенциала в области высшего образования Казахстана.

Стимулирование является мощной мотивацией для большинства научных специалистов. Придание значения процессу преподавания, публикациям научных работ, взаимодействию с пользователями знаний и коммерциализации будет стимулировать, в частности, работу молодых преподавателей.

По информации, предоставленной группой по обзору ОЭСР, критерии и порядок развития таких процессов не являются транспарентными. Представитель одного высшего учебного заведения, активно участвующего в исследовательских разработках, отметил, что обучение по-прежнему имеет более высокий приоритет, чем исследования. Экспертная группа ОЭСР по обзору рекомендует развитие более прозрачной политики, реализуемой в высших учебных заведениях для проведения работ в области исследований и инноваций.

Модель рабочей нагрузки ученых практически не изменилась со времен обзора ОЭСР / Всемирного банка 2007 года, однако, несмотря на это, группа по обзору на этот раз отметила ее гибкость в некоторых вузах. Все сотрудники учебных заведений отмечали негативное воздействие высокой учебной нагрузки и нехватку времени для проведения исследований. В то время, как модели рабочей нагрузки, как правило, являются сложными для совершенствования и разработки, необходимо обеспечить возможность установления внутреннего согласия для принятия обязательств в проведении научных исследований и инноваций отдельными научными сотрудниками в отдельно установленные от

учебного процесса сроки. Группа ОЭСР по обзору отмечает, что в Казахстане соотношение студентов к профессорско-преподавательскому составу составляет 12: 1, что значительно ниже нормы ОЭСР, где в настоящее время такое соотношение составляет 17: 1 (OECD, 2016). Тем не менее соотношение научных сотрудников к остальному кадровому составу составляет 3: 1, что значительно выше нормы (АО «Информационно-аналитический центр», 2015 г.). Низкий коэффициент соотношения студентов/преподавателей, по всей вероятности, более, чем компенсируется административной нагрузкой на преподавательский состав. Этот факт должен быть учтен при выделении времени для проведения исследований.

Являются обоснованными два других наблюдения:

- Группой ОЭСР было также подчеркнуто, что руководство некоторых высших учебных заведений проявляет недостаточный интерес к объединению усилий со сферами производства или другими пользователями знаний. Данный вопрос и проблема развития более широкой базы культурной инновации и предпринимательства будут рассмотрены в последующем разделе о сотрудничестве с сектором производства.
- Из-за неоднозначного внутреннего распределения институциональных ресурсов проведение исследований остается под вопросом. Хотя это, скорее всего, происходит в силу исторических причин. Распределение ресурсов и стремлений учебных заведений должно быть прозрачным и объективным, как было отмечено в Главе 6 о финансировании.

Группа ОЭСР по обзору делает вывод о том, что существует необходимость в проведении специальной оценки действенности и эффективности инструментов поддержки научных исследований и инноваций в высших учебных заведениях, а также в научно-исследовательских институтах. Надлежащее руководство и правильная государственная поддержка имеют важное значение для контроля за изменениями в культурном «поведении» такого масштаба.

Система подготовки докторов PhD для общества, основанного на знаниях

Докторанты PhD и их глубокие знания, полученные при обучении, являются основным источником развития науки в вузах. Они также являются будущими преподавателями высших учебных заведений и движущей силой для проведения исследований в научно-исследовательских институтах, на производстве и других учебных

заведениях. Постдокторская система является широко распространенной во многих странах, и подразумевает дальнейшее обучение для получения академической степени.

Большинство развитых стран готовят больше выпускников PhD, чем необходимо, в ряды профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений. В некоторых странах (Cuganoski, 2011) до 80% выпускников докторантуры трудоустраиваются на должность, не связанную с системой высшего образования. Это благотворно влияет на производство, но может сказаться на перепроизводстве кадров для отдельных научных направлений.

Противоположная ситуация происходит в Казахстане. Несмотря на рост числа выпускников PhD программ этого недостаточно для пополнения профессорско-преподавательского состава (Ибраев и др., 2015). Обеспечение достаточного количества высококвалифицированных научных работников для научно-исследовательских институтов и пользователей знаний является следующей задачей.

Двухступенчатая советская система подготовки исследователей (кандидатов и докторов наук) была заменена в Казахстане в 2011 году системой подготовки докторантов в соответствии с европейским Болонским процессом. В то же время все докторанты PhD обязаны опубликовать, по крайней мере, одну исследовательскую работу в научном журнале до окончания обучения. Министерство образования и науки в настоящее время пользуется процедурой лицензирования для непосредственного управления теми областями высшего образования, которые могут предложить обучение по докторским программам, ежегодно финансируемым за счет выделенных средств. Вузы не могут принимать желающих обучаться по программе докторантуры без государственного финансирования. Таким образом, в первую очередь необходимо обеспечить надлежащее качество обучения по программе докторантуры. Кроме этого каждый докторант должен быть закреплен за одним иностранным руководителем с целью повышения качества контроля исследований.

Рисунок 5.13. Зачисление докторантов

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общий контингент	1 296	1 892	2 063	2 228
Количество поступивших	565	638	729	794
Число выпустившихся	257	373	503	533
Число защитившихся	110	110	125	175

Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике (2014-2015 гг.) www.stat.gov.kz

Переход к Болонской системе и введение более жестких требований к публикации научных работ имело два важных результата: было отмечено низкое число докторантов в системе с 2011 года, а также низкий уровень успешной защиты диссертаций. Рисунок 5.13 отражает ситуацию с 2012 года. Несмотря на долгожданное увеличение числа докторантов на протяжении многих лет число новых докторантов (794) в 2015 году едва достигало 1 000 (см. Рисунок 5.1). На 2020 год стоит целью набрать 2 000 студентов. Объединение некоторых научно-исследовательских институтов с высшими учебными заведениями должно положительно повлиять на процедуру контроля. Цель 2020 года является достижимой, хотя и весьма сложной задачей.

Число докторантов, успешно защитивших диссертацию, является чрезвычайно низким. В 2014 году лишь 33% студентов были удостоены звания доктора PhD. Это объясняется целым рядом факторов: период финансирования является слишком коротким для написания научной работы, которая может быть опубликована в качественных научных журналах; также отмечается нехватка времени для создания научно-исследовательского проекта, которое выделяется на написание диссертации; недостаточная вовлеченность иностранных со-руководителей.

Процессы написания и завершения научно-исследовательского проекта, а также публикация качественной научной работы в течение трех лет в рамках финансирования является большой проблемой, особенно, если английский язык не является родным языком студента. Низкий процент отведенного времени для проведения научно-исследовательского проекта (30%) делает программу PhD более обучающей, а не культивирующей независимых исследователей. Участие иностранного научного со-руководителя является довольно положительным фактором при условии, если руководитель активно участвует в исследовательских разработках, что является преимущественным для институтов в улучшении качества местного надзора.

Ибраев с соавторами (2015) обобщили данные о спросе и предложении на высококвалифицированных исследователей и пришли к выводу, что действующая или планируемая система внутренних выпускников докторантуры не является достаточной для воспроизводства кадров и удовлетворения потребностей НИОКР. Значительная «утечка мозгов» докторов PhD в другие сферы рынка труда является серьезной проблемой. Ибраев и др. предположили возможность вновь ввести вторую квалификацию доктора, аналогичную немецкой, схожей с постдокторской степенью или же вернуть прежнюю систему докторантуры советских времен, что позволило бы улучшить качество обучения исследователей. Исходя

из данного обзора становится очевидно, что Министерство образования и науки осознает необходимость повышения качества докторских программ.

Рисунок 5.14 демонстрирует динамику роста числа мест в докторантуре, выделенных для направлений подготовки в год. Такая тенденция отражает государственные приоритеты. Количество мест, выделяемых на направление подготовки "Технические науки и технологии" довольно большое, что говорит о необходимости повышения квалификации преподавательского состава данного направления. Это является значимой целью, однако факт того, что количество высококвалифицированных преподавателей инженерного дела в настоящее время является небольшим, может означать, что потенциал надзора за подготовкой докторов PhD недостаточен для приема новых докторантов каждый год. В случае, если вузы будут пытаться набрать как можно большее количество докторантов, это может негативно сказаться на качестве обучения. Количество абитуриентов, поступающих на факультеты естественных и общественных наук, со временем снижается. Причина такой тенденции остается неясной.

В то время, как регулирование количества мест на программы докторантуры финансируется за счет государственных средств с целью избежания избыточного предложения по отдельным направлениям, целесообразным является предоставление права контроля над процессом самим высшим учебным заведениям, что могло бы повысить гибкость и оперативность. Финансирование студентов в будущих научных исследованиях также может помочь, поскольку качество контроля и качества научных идей будет оцениваться одновременно. Преуспевающие высшие учебные заведения могут лицензироваться по всем, а не отдельным программам. По предложению Ибраева и др. (2015) это может стать подходящим временем для восстановления некоторой гибкости системы. В дополнение к рассмотрению системы двухуровневой докторантуры в качестве примера можно привести «промышленную» докторантуру или PhD докторантуру, в рамках которой студенты уже работают в промышленности, однако они и их работодатели изъявляют желание повысить свою квалификацию и научно-исследовательский потенциал (Engineering and Physical Sciences Research Council – EPSRC, 2011).

Рисунок 5.14. Количество мест докторантуры по направлениям подготовки

Направления подготовки	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Технические науки и технологии	183	193	182	200
Естественные науки	86	81	73	75
Социальные науки	163	111	121	148
Сельскохозяйственные науки/ ветеринария	32	51	52	73
Гуманитарные науки	59	64	65	93
Услуги	10	0	2	9

Источник: АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый страновой отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.

Группа ОЭСР по обзору отметила, что докторанты, обучение которых финансируется государством, должны проработать три года в исследовательской среде после окончания обучения. Очевидно, что данная мера предпринимается для применения знаний выпускников на практике после обучения. Такой шаг не является самым эффективным способом создания продуктивной исследовательской или академической карьеры или мотивации талантливых выпускников в построении такой карьеры.

Постдокторантура стала средством для развития карьеры на академической позиции во многих странах. Это стало возможностью для выпускников в получении опыта с различными надзорными органами на национальном и международном уровнях (Вставка 5.3, пример Швеции). Группа ОЭСР по обзору хорошо понимает, что понятие «постдокторская позиция» не существует в Казахстане. Важность решения этого вопроса была подчеркнута одним высшим учебным заведением, которое выразило значительное разочарование тем, что никаких действий не было предпринято в связи с этим на центральном уровне. Для Казахстана имело бы смысл создание системы отправки недавних выпускников - казахстанских докторов наук - за рубеж для получения опыта работы при условии возвращения на родину. Также имеет смысл финансирование небольшого числа постдокторских позиций для иностранных специалистов. Это стало бы возможным для реализации в рамках программы «Болашақ».

Таким образом, решение проблемы системы докторантуры и внедрения постдокторской структуры как внутреннего шага в развитии академической или исследовательской карьеры является

необходимым для будущей перспективы исследований, инноваций и образования.

Вставка 5.3. Шведская концепция докторантуры в сфере промышленности

В 1992 году компания Saab AB (аэрокосмическая компания) попросила поддержку правительства Швеции в финансировании разработки новой национальной программы по производству продукции, которая станет новой концепцией докторантуры в сфере промышленности. В результате был создан Фонд инженерных исследований дизайна и образовательной повестки (ENDREA) с участием нескольких университетов.

Программа представила новые исследовательские возможности для Швеции, которые оказали значительное влияние на развитие научно-исследовательской и учебно-отраслевой практики: студенты докторантуры проходили практику в промышленных организациях, однако проводили большую часть своего времени в университете. Кроме того, студенты были закреплены за научным руководителем, а также руководителем в области индустрии; диссертации были написаны на английском языке; проводились ежегодные обзоры научно-исследовательских проектов, над которыми работало несколько студентов.

Концепция докторантуры в сфере промышленности служила мостом между университетами и индустрией: она позволяла определить актуальные отраслевые проблемы в университетах, а также применить знания, полученные в университете, в промышленности. Фонд инженерных исследований дизайна и образовательной повестки впоследствии был объединен с другой шведской программой "PROPER" для формирования национальной Высшей школы Pro-Viking, и сегодня Шведский фонд стратегических исследований выделяет средства для поддержки студентов названной докторантуры.

Источник: Swedish Foundation for Strategic Research, <http://stratresearch.se/en/> Original proposal for eNdRea available on request to the foundation.

Развитие сотрудничества между высшими учебными заведениями и пользователями знаний

Как уже говорилось ранее, приоритет государственной исследовательской политики и инвестирования в Казахстане направлен на развитие коммерциализации интеллектуальной собственности. Большинство высших учебных заведений, занимающихся исследованиями, поддерживают такую центральную инициативу и отдают приоритет развитию коммерциализации.

Благодаря финансовой поддержке со стороны правительства в 13 высших учебных заведениях функционируют центры коммерциализации. В сотрудничестве с высшими учебными заведениями созданы три технопарка, а также 20

специализированных оборудованных лабораторий (АО «Информационно-аналитический центр», 2015). Министерство образования и науки, а также инновационное агентство НАТР (Национальное агентство по технологическому развитию) осуществляют соответствующие инвестиции в проекты с коммерческим потенциалом за счет своих собственных средств и Центра коммерциализации технологий в сотрудничестве со Всемирным банком. Целевые фонды в других министерствах также занимаются поддержкой инноваций в промышленности, однако они не были рассмотрены в данном обзоре.

Группа ОЭСР по обзору была впечатлена, обнаружив, что шесть высших учебных заведений создали студенческие бизнес-инкубаторы, некоторые из которых частично поддерживаются за счет дохода от исследований. Это создает потенциал для задействования предпринимательской среды как для студентов бакалавриата, так и для студентов послевузовских программ, а также для внедрения опыта предпринимательства и инноваций в учебную программу за счет совместной работы с выпускниками-предпринимателями в качестве наставников.

В связи с ограниченным временем невозможно было определить достоверные данные о патентах, лицензиях и передовых компаниях, а также получить информацию о совместной работе с отраслями промышленности. Тем не менее, основываясь на многочисленных обсуждениях с организациями Министерства и высшими учебными заведениями, группа ОЭСР по обзору отметила степень реализации ожиданий в области коммерциализации, а также продуктивное сотрудничество между высшими учебными заведениями и промышленными предприятиями.

Несмотря на некоторые успехи группа по обзору зафиксировала общее разочарование правительства уровнем коммерциализации интеллектуальной собственности. Приведем некоторые примеры:

- Фонд науки провел опрос по 1 627 проектам, финансируемым за счет средств грантов и установил лишь 3% проектов, направленных на потребности отрасли.
- Из 785 недавних заявок в Центр коммерциализации технологий, было отобрано 33 проекта для финансирования, из которых 25% проектов проводились в рамках высших учебных заведений. Относительный баланс был отмечен между проектами научно-исследовательских институтов и производством. Группа ОЭСР по обзору сообщила, что отраслевые проекты были самыми успешными в этом плане. За последние месяцы также были отмечены более

обнадеживающие результаты стартапов и лицензионных соглашений.

Для группы по обзору такой низкий уровень коммерциализации не был удивительным, учитывая нынешнюю недостаточную исследовательскую базу вузов и неразвитую культуру взаимодействия с производством. Приведем некоторые мнения, высказанные группе по обзору, о состоянии сотрудничества вузов с производством:

- Существует определенное несоответствие между тем, что предлагают высшие учебные заведения с точки зрения научно-исследовательских и производственных потребностей, несмотря на то, что они являются четко сформулированными. Лишь небольшое число патентов высших учебных заведений представляют интерес для производства.
- Отсутствует общее понимание в связи с тем, что стороны указывают на отсутствие взаимного интереса в общем диалоге.
- Высшие учебные заведения считают, что производство не заинтересовано в развитии НИОКР.
- Существует некоторое сомнение со стороны представителей промышленного сектора в способности высших учебных заведений к проведению качественных исследований.
- Отмечается недостаточное инвестирование в исследования. Кроме того, МТБ в высших учебных заведениях не соответствует ожидаемому уровню оснащения предприятий промышленным оборудованием.
- Научные сотрудники испытывают чрезмерную нагрузку, связанную с обязательствами по преподаванию. Кроме этого представляется сложным выделить время на работу над исследованиями, не говоря о времени, необходимом для совместной работы со сферой производства.
- Вовлечение вузов и производства в НИОКР не является главным приоритетом для топ-менеджмента обоих секторов.

Такие проблемы, однако, являются довольно распространенными в большинстве стран. В рамках недавнего обзора Доулинга о бизнес-университете научно-исследовательского сотрудничества (Dowling, 2015) в Соединенном Королевстве был представлен целый список десяти крупнейших барьеров для сотрудничества производства и университетов.

К барьерам для сотрудничества можно отнести отсутствие взаимного доверия, трудности в переговорах по интеллектуальной собственности, отсутствие ресурсов и времени, различные интервалы времени, акценты на академических публикациях для развития карьеры и т.д. Доверие в данном случае являлось самым важным фактором успеха. Вот одна цитата, приведенная из обзора Доулинга:

«Построение доверительных отношений, которые позволят партнерам по сотрудничеству вести открытый диалог в течение определенного периода месяцев или лет, обеспечит необходимую основу для партнерства. Без этого представляется сложным вести диалог и обмен опытом среди компаний и исследователей в рамках сотрудничества. В случае, если такая тенденция сохранится, то вполне вероятно, что исследовательские задачи, поставленные перед научными сотрудниками, которые имеют важное значение для компаний, так и останутся нерешенными».

Группа ОЭСР по обзору считает, что построение доверительных партнерских отношений между высшими учебными заведениями и промышленными предприятиями всех уровней заслуживает особого внимания (см. Вставку 5.4 о примере участия университетов). Распространение и получение полезных знаний в сфере производства является более важным, чем защита интеллектуальной собственности или получение дохода от него. К некоторым способам развития доверия и сотрудничества можно отнести следующие меры:

- руководители высших учебных заведений могут вовлекать руководителей производства в процесс стратегического планирования, организацию мероприятий и событий, а также сами становиться членами производственных компаний, таких, как торговые палаты, благодаря участию в которых можно установить точки соприкосновения.
- Вузы могут назначать сотрудников производственных компаний в качестве приглашенных специалистов или кураторов практики.
- Преподаватели могут брать творческий отпуск в рамках работы на производстве, а не только в вузовской среде.
- Опытные преподаватели в области бизнеса и производства могут оказывать консультационные услуги за вознаграждение. Такая возможность практикуется в университетах многих стран в течение одного дня каждую неделю, но при соблюдении строгих условий. Такая тенденция особенно часто встречается в бизнес-школах.
- Центры коммерциализации могут создать единый центр с работниками НИОКР и преподавателями для

профессионального предоставления консультационных услуг для производства.

- Деятельность Центров коммерциализации необходимо сфокусировать на использовании интеллектуальной собственности промышленностью, нежели на сохранении и получении доходов.
- Системе высшего образования необходимо более обширно изучить концепцию подготовки PhD докторов с лидерами производства.
- Казахстану необходимо стимулировать и поддерживать студенческое предпринимательство, в том числе внедрять элементы предпринимательства и инновации в учебные программы для бакалавриата и постдипломных программ обучения.
- Высшие учебные заведения должны поддерживать контакт с выпускниками-предпринимателями, а также сотрудничать с начинающими предпринимателями.
- Казахская система образования может создать небольшое количество совместных научно-технических исследовательских центров отдельных отраслей промышленности, как предложено в разделе финансирования, в которых научные сотрудники могли бы работать совместно над решением долгосрочных стратегических вопросов, имеющих важное значение для будущего отраслей промышленности.

Вставка 5.4. Ирландский путь к вовлечению университетов

Компания «Intel» запустила первые производственные операции в Ирландии в середине 1980-х годов. Сотрудничество компании с высшими учебными заведениями развивалось постепенно.

Первый этап заключался в приеме квалифицированных выпускников. Компания выделила излишки оборудования со своих заводов для учебных лабораторий. После чего компания начала осуществлять совместное финансирование обучения студентов магистратуры и докторантуры

Второй этап был основан на широкомасштабном участии в работе исследовательских центров, которые разделяли интересы компании. Такие центры включали в себя CRANN (**Centre for Research on Adaptive Nanostructures and Nanodevices** - Научно-исследовательский центр адаптивных наноструктур и наноустройств) центр нанонауки в Тринити-колледже в Дублине и Исследовательский институт в Корке. Сотрудничество также осуществлялось с тремя технологическими центрами и самоучредившимся центром «Innovation Open Lab» Ирландии и было направлено на развитие энергетики и обеспечение устойчивого развития и надежного предоставления исследовательских услуг.

Развитие от участия в программе бакалавриата до научно-исследовательского сотрудничества является примером для построения доверия от малых начинаний.

Источник: Dr. Juan J Perez-Camacho, former Staff Engineer with Intel Ireland (private communication); www.intel.ie/content/www/ie/en/company-overview/intel-in-ireland.html.

Таким образом, группа ОЭСР по обзору предполагает, что усилия Казахстана следует направить больше на построение надежной базы исследований, а не ставить основной акцент на коммерческой прибыли. Самое главное - необходимо сохранить баланс между развитием коммерциализации и эффективным процессом вовлечения людей.

Укрепление многообразия институциональной миссии

В Казахстане существуют два уровня сотрудничества в исследованиях, имеющие важное значение. Они характеризуются отношениями между высшими учебными заведениями и научно-исследовательскими институтами, а также между самими высшими учебными заведениями. Политика укрепления научных исследований в высших учебных заведениях следует передовой международной практике, однако она приводит к отсутствию осознания реальной роли научно-исследовательских институтов. Кроме того, в секторе высшего образования наблюдается значительное плановое и систематическое разнообразие, это неизбежно порождает вопрос о согласованности.

Страновой обзор не рассматривал деятельность научно-исследовательских институтов. Тем не менее группа ОЭСР по обзору отмечает, что некоторые научно-исследовательские институты объединены с высшими учебными заведениями, но большая их часть остается автономной. Распределение средств финансирования научных исследований и ресурсов на чрезмерное количество относительно небольших высших учебных заведений, в том числе высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов, является неэффективным и расточительным.

Было бы более эффективно направить средства в гораздо меньшем количестве на финансирование крупных вузов, например, путем дальнейшего слияния научно-исследовательских институтов с высшими учебными заведениями и консолидации в рамках научно-исследовательского института самого сектора. Сотрудничество между институтами в этом случае будет иметь важное значение.

В области высшего образования исследования, главным образом, проводятся в государственных высших учебных заведениях. Дальнейшая концентрация в государственной системе, помимо объединения научно-исследовательских институтов с некоторыми высшими учебными заведениями, усиливается за счет дополнительного финансирования одиннадцати высших учебных заведений и создания Назарбаев Университета в качестве новой модели университета, имеющего достаточное финансирование.

Остается неясным, насколько такое организованное и оперативное разнообразие в сфере высшего образования является согласованным или устойчивым. Несмотря на то, что инициатива объединения вузов и установления их новой модели является положительным шагом, большая часть таких слияний может негативно повлиять на нелогично большое количество учебных заведений, именуемых университетом, в области проведения исследований. Это может привести к однородной, а не разнообразной системе.

Одним из решений ситуации разнообразия является разграничение особенностей трех групп высших учебных заведений. Первая группа должна быть основной, направленной на проведение небольшого количества исследований, однако обладать сильной направленностью на совершенствование методики преподавания. Качество студентов таких вузов и их привлекательность для работодателей будет ключевым показателем успеха. Вторая группа вузов будет ориентирована в основном на проведение исследований с международным фокусом и преподаванием докторантам PhD для удовлетворения потребностей долгосрочных стратегических исследований экономики знаний.

Публикации с высоким импакт-фактором и интеллектуальная собственность будут ключевым критерием успеха. Третья группа может быть больше ориентирована на внутренние потребности, которые могут включать в себя консультации, решение проблем, а также краткосрочные исследовательские проекты с участием магистров и бакалавров. Число заключенных контрактов в определенных отраслях будет ключевым показателем успеха.

Существует риск того, что высшие учебные заведения будут придерживаться модели более престижных вузов. Министерство, в свою очередь, может разработать действенную политику, разграничивая различные миссии, и дать понять, что каждое высшее учебное заведение должно функционировать в соответствии с международными стандартами, исходя из своей собственной миссии.

Рекомендации

Фокусироваться на развитии научно-исследовательского мастерства ППС через двусторонний подход к финансированию.

- Создать широкую базу передовых исследований, которые будут генерировать новые знания об окружающем мире. Направления научных исследований могут варьироваться от исследований в области астрофизики до проектного дизайна и соответствовать нормам Европейского научного совета (ERC). Расширение спектра научных исследований позволит более эффективно использовать интеллектуальный потенциал страны и включать дополнительные инструменты трехлетнего грантового финансирования.
- Поэтапное увеличение критической массы научно-педагогических кадров и обеспечение результативности научных исследований в стратегически важных направлениях. Первый этап - обеспечение пятилетнего цикла финансирования (с возможностью обновления) научно-технологических центров (или эквивалентных им) вузов, действующих на основе междисциплинарного и межведомственного подхода. Укрепить взаимодействие вузов с производством. На втором этапе привлекать высококвалифицированных талантливых преподавателей, предлагая конкурентоспособные зарплаты и гарантированное финансирование научной деятельности первоначально на пятилетний период, после чего ППС будут проходить стандартные конкурсные процедуры по получению финансирования.

Разработать стратегию увеличения ресурсного обеспечения НИОКР, избегая экстенсивного подхода (до 1% от ВВП в течение 5 лет до 2021 г.

- Провести обзор эффективности текущего процесса инвестиций с учетом первой рекомендации с помощью международной экспертной группы.
- Следует увеличить государственные инвестиции в НИОКР до 0,5% от ВВП, но при условии сохранения качества.
- Планировать дальнейшее ежегодное увеличение инвестиций до 1% от ВВП, включая вовлечение частного сектора.
- Провести обзор эффективности инвестиций в 2021 году с участием международной группы экспертов и составить план дальнейшего инвестирования в соответствии с результатами обзора.

Вузы должны создать прозрачную систему стимулирования и вознаграждений НИОКР.

- Ввести сбалансированную систему распределения рабочей нагрузки ППС по сферам деятельности: образовательной, научной и инновационной.
- Внедрить сбалансированные модели нагрузки для ППС (преподавание и исследования). Сократить бремя отчетности ППС.
- Внедрить систему материального стимулирования в соответствии с образовательной деятельностью вуза. Стимулирование может быть в виде вознаграждений за публикацию в индексируемом журнале, за публикацию книги признанным издательством или за доклад на пленарном заседании крупной международной конференции.
- Обеспечить институциональное распределение ресурсов в вузах с учетом расходов на исследования, включая инфраструктуру, оборудование и младший научный персонал.
- Следует пересмотреть уровни заработной платы для привлечения и удержания талантливых преподавателей.
- Ассоциация вузов может выступать посредником в решении данного вопроса с государственными органами.

Назначить специальную целевую группу в МОН РК для рассмотрения вопросов докторантуры и карьерного роста после получения степени PhD.

- Пересмотреть политику системы докторантуры с возможностью внедрения программ докторантуры в профессиональной отрасли без строгих требований к наличию публикаций, но поддержанием строгих требований к защите диссертаций.
- Предоставить лицензию небольшому количеству лучших высших учебных заведений, активно занимающихся научными исследованиями, на предложение программ докторантуры в любой области и обеспечить места в докторантуре без квотирования. Такой подход дал бы возможность саморегулирования, а также оперативного реагирования на возможности и потребности.
- В случае, когда высшие учебные заведения имеют больше квалифицированных кандидатов на место в докторантуре, чем фактическое количество мест, следует согласовать финансирование абитуриентов за рубежом по программе «Болашак».
- Разработать систему постдокторантуры для обеспечения карьерного роста в области науки. Такая система может включать в себя командирование казахстанских выпускников докторантуры за границу для получения практического опыта, а также для привлечения некоторых иностранных выпускников докторантуры для внедрения нового видения в отечественные вузы. Данный процесс может курироваться программой «Болашак».
- Реализация предложений рабочей группы должна быть приоритетом МОН РК при планировании подготовки кадров через программы докторантуры.

Следует создать более эффективный баланс между коммерциализацией и сотрудничеством.

- Исполнительные органы, инвесторы и вузы должны согласованно определить способы внедрения результатов исследований в производство.
- Наладить управление финансированием министерствами для реализации целевых инвестиций.
- Вузам следует привлекать бизнес-ассоциации в процесс стратегического планирования. Рассмотреть возможность членства в Региональных палатах предпринимателей для более тесного сотрудничества.
- Топ-менеджменту вузов следует работать в целях внедрения культуры инноваций и предпринимательства в

академическую среду и не полагаться только на отделы по коммерциализации. Это может быть достигнуто за счет найма внештатных преподавателей и руководителей для проведения практических занятий, обмена студентами и преподавателями с рынком труда, использования системы докторантуры в профессиональной отрасли, включая внедрение предпринимательства и инноваций в учебный план.

- Офисы по коммерциализации должны быть интегрированы в процесс стратегического планирования вуза и информировать о потребностях и проблемах производства. Они должны акцентировать внимание на долгосрочном эффекте НИОКР, а не пытаться получить одноразовый доход.
- Иностранные компании с производством в Казахстане и участием в НИОКР в своих странах должны быть целевой группой для сотрудничества.

Рассмотреть возможность рационализации и оптимизации, а также поддержания разнообразия целей с учетом ограниченных ресурсов и высоких ожиданий от системы в целом.

- Следует уточнить политику в отношении будущего научно-исследовательских институтов и изучить способы достижения достаточной концентрации исследований за счет дальнейшего слияния с высшими учебными заведениями или консолидации в более крупные институты.
- Пересмотреть политику в отношении вузов. Ввести классификацию по трем видам вузов: исследовательским, педагогическим и практико-ориентированным.
- Каждый вуз должен функционировать по международным стандартам и согласно своей миссии в зависимости от вида вуза. Миссия вуза должна быть четко сформулирована в соответствии с его специализацией.
- Финансирование вузов должно быть равномерным и не быть сконцентрированным в образцово-показательных вузах с широким профилем обучения.
- Обеспечить финансирование, соответствующее заданной миссии.

Примечание

1. В вузах также может быть пересмотрена система заработной платы, которая зависит от формы собственности высших учебных

заведений. Согласно ст.138-2 Закона «О государственном имуществе» формы оплаты труда, штатное расписание, размеры заработной платы, премии и другие виды вознаграждения в вузовской системе определяются исключительно республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения. Государственные и национальные университеты имеют статус «Республиканское государственное предприятие».

Использованные источники

- Altbach, P.G. (2007), “Peripheries and centres: Research universities in developing countries”, *Higher Education Management and Policy*, vol. 19, No. 2, pp. 111-124, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/hemp-v19-art13-en>
- Altbach, P.G. (2011), “The Past, Present, and future of the Research university”, in *The Road to Academic Excellence*, eds. P.G. Altbach and J. Salmi, the World Bank, Washington DC.
- Atkinson, R.C. and W.A. Blanpied (2008), “Research universities: core of the us science and technology system”, *Technology in Society*, 30, pp 30-48, University of California, San Diego, <https://pdfs.semanticscholar.org/3fc0/2933aa27e0578a982a248e52256c158a6423.pdf>.
- Blank, R., (2016), “The Role of the University in Economic Development”, in *University Priorities and Constraints*, Editions Economica.
- Cyranoski, D. (2011), “Education: the PhD Factory”, *Nature*, vol. 472, pp. 276-279.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), www.dfg.de/en/research_funding/programmes/excellence_initiative/general_information/index.html.
- Dowling (2015), The Dowling Review of Business-university Research collaboration, Report commissioned by the department for Business innovation and skills, United Kingdom Government, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/43521/dowling_review_of_business-university_research_collaborations_2.pdf.
- Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC) (2011), “The EPSRC industrial doctorate centre scheme: good Practice guidance”, <https://www.epsrc.ac.uk/newsevents/pubs/the-epsrc-industrial-doctorate-centre-scheme-good-practice-guidance/>.

- ERC (European Research Council) (2005), *Frontier Research: The European Challenge, High-Level Expert Group Report*, http://ec.europa.eu/research/future/pdf/hleg_fullreport_frontier_research_april2005.pdf.
- Graham, R. (2014), *Creating university-based entrepreneurial ecosystems: evidence from emerging world leaders*, www.rhgraham.org/RHg/Recent_publications_files/Mit%3askoltech%20entrepreneurial%20ecosystems%20report%202014%201.pdf.
- Hazelnor, E. (2011), *Rankings and the Reshaping of Higher Education: the Battle for World-Class Excellence*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ibraev, A. Z. et al. (2015), “Reforming the system of research-staff training: doctoral (Ph.D) education in Kazakhstan”, *Scientific and Technical Information Processing*, vol. 42, issue 2, pp. 78-84.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый отчет по высшему образованию», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр» Министерства образования и науки Республики Казахстан, г. Астана.
- Lane, N. (2014), “Investments in Basic Research are just that: investments”, *Scientific American*, July 2010, www.scientificamerican.com/article/neal-f-lane-ldquo-investments-in-basic-research-are-just-that-investments-rdquo/.
- Narayanamurti, V. T. Odumosu and I. Vinsel (2013), “RiP: the Basic/applied Research dichotomy”, *Issues in Science and Technology*, vol. 29, No. 2, winter 2013.
- МОН РК (2014), *Национальный доклад по науке*, Комитет науки Министерства образования и науки Республики Казахстан, Астана.
- МОН РК (2013), *Национальный доклад по науке*, Комитет науки Министерства образования и науки Республики Казахстан.
- МОН РК (2010), Государственная программа развития образования на 2011-2020 годы, Указ Президента Республики Казахстан от 7 декабря, 2010, № 1118
- МНЭ РК (2014-2015), Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике, www.stat.gov.kz.
- НЦОСО (2013), *Статистика системы образования Республики Казахстан, Национальный сборник*, Национальный центр

- образовательной статистики и оценки, Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана <http://iac.kz/en/analytics/statistics-education-system-republic-kazakhstan-national-collection>.
- OECD (2016), Gross domestic spending on R&d (indicators), <http://dx.doi.org/10.1787/d8b068b4-en>. (accessed 10 april 2016).
- OECD (2015), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en>.
- OECD (2014), *Promoting Research Excellence: New Approaches to Funding*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207462-en>.
- OECD (2013), “Knowledge transfer channels and the commercialisation of Public Research”, in *Commercialising Public Research: New Trends and Strategies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193321-5-en>.
- OECD/the World Bank (2007), Reviews of National Policies in education: Higher education in Kazakhstan, oecd Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.
- Perkmann, M. et al. (2013) “Academic engagement and commercialisation: a review of the literature on university-industry relations”, *Research Policy*, vol. 42, pp 423-442.
- Qs, (2015). Qs world university Rankings 2015/1, www.topuniversities.com/university-rankings.
- RCUK (2014), Research Councils United Kingdom, <https://epsrc.ac.uk/newsevents/pubs/201415/>.
- Salmi, J. (2009), *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, the World Bank, Washington DC.
- Science Foundation Ireland, www.sfi.ie.
- Shevchenko, Y. (2015), Innovations in Kazakhstan: status and directions for the future development, international conference Better Policies for More innovation: assessment, implementation, Monitoring”, 17-18 November, Minsk, Belarus, www.scienceportal.org.by/upload/2015/November/08_shevchenko.pdf.
- Stokes, D. (1997), *Pasteur’s Quadrant: Basic Science and Technological Innovation*, Brookings institution Press, Washington DC.
- Swedish Foundation for Strategic Research, <http://stratresearch.se>.

UNECE (2012), *Innovation Performance Review of Kazakhstan*, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Publishing, Geneva

Глава 6

Финансирование высшего образования в Казахстане

В данной главе обозначены меры по улучшению финансирования высшего образования. Также представлен анализ уровней инвестирования, вложенного в систему высшего образования, и распределения ресурсов. Глава выносит на обсуждение механизмы создания потенциала системы в этой области, повышения эффективности и целостности, а также разграничения участия частного сектора. В главе говорится о том, что недавние дополнительные инвестиции не были оправданы в отношении устранения фундаментальных недостатков в системе в целом. В главе уделяется особое внимание приоритетным областям для Казахстана, таким, как улучшение общего низкого уровня государственного финансирования и устранение неэффективности государственной системы грантов. В главе также обозначено негативное влияние финансового контроля и аудита на высшие учебные заведения.

Каким образом финансируется высшее образование

Во всем мире существует пять основных источников финансирования вузов: государственное финансирование, средства от оплаты за обучение студентов и другие выплаты студентов, связанные с их образованием, благотворительные пожертвования, частные взносы в университеты для товаров и услуг и капитальные вложения для коммерческих вузов.

Первые два источника - государственное финансирование и плата за обучение студентов, как правило, предоставляют основную долю доходов (ОЕСД, 2015). Благотворительные пожертвования играют важную роль в ряде стран, в которых много частных вузов. Существуют определенные традиции и налоговые стимулы, направленные на поощрение благотворительности. Частные платежи для исследований или другие услуги, предоставляемые вузами, как правило, приносят небольшую часть доходов высшего образования. Инвестиционное финансирование используется для получения собственной выгоды для некоммерческих организаций, которые в настоящее время включают в себе небольшую, но быстро растущую долю количества студентов по всему миру. Доходы некоммерческих вузов зависят от платы за обучение студентов, но зачастую также косвенно зависят от государственного финансирования, которое помогает студентам оплачивать высшее образование за счет грантов и кредитов.

Государственное финансирование высшего образования может быть предоставлено в виде прямых грантов вузам для финансирования обучения, исследований или коммунальных услуг; в качестве грантов для студентов, дающих возможность оплатить обучение и/или расходы на проживание во время учебы; студенческие кредиты для оплаты обучения и проживания; средства, выделяемые вузам для финансирования определенных научно-исследовательских проектов или других услуг. Правительства могут прямо или косвенно поддерживать как государственные, так и частные вузы за счет различных средств, однако в большинстве случаев прямая государственная поддержка в основном направлена на финансирование государственных или контролируемых государством вузов.

Стоимость платы за обучение студентов как источника дохода для высшего образования является неравномерной в разных странах. В некоторых странах требуется, чтобы студенты вносили неопределенную сумму за обучение, в других странах обязательной является полная оплата стоимости обучения студентами.

В 2015 году средняя плата за обучение в государственных вузах варьировалась в диапазоне от примерно 9000 долларов США в Соединенном Королевстве (в Соединенных Штатах чуть выше 8000 долларов США) до приблизительно 5000 долларов США в Японии, Канаде, Корее, Австралии и Новой Зеландии, и до 2000 долларов США в Италии, Швейцарии, Австрии, Бельгии и Франции. В ряде стран студенты не платят за обучение, как, например, в Дании, Финляндии, Норвегии, Эстонии, Словакии и Швеции (ОЕСД, 2015). В странах, где существует система полной платы стоимости обучения студентов (включая незначительные суммы взносов), правительства, как правило, осуществляют финансовую поддержку на основе субсидий студентам с низким и средним уровнем дохода для покрытия расходов на обучение.

Различия между странами отражают давние политические дискуссии по поводу относительной ответственности государства или студентов в покрытии расходов на получение высшего образования (Вставка 6.1).

Вставка 6.1. За что должны платить студенты и государство?

Классическое исследование политики высшего образования было опубликовано Комиссией Карнеги в 1973 году: *Высшее образование: Кто платит? Кто выигрывает? Кто должен платить?* (Carnegie Commission, 1973). Вопросы, содержащиеся в оглавлении, обозначают трудность определения баланса между общественными и личными выгодами, а также частными выгодами высшего образования. Некоторые утверждают, что общественные выгоды от высшего образования оправдывают очень низкую плату (или ее отсутствие) за обучение студентов. Другие утверждают, что частные выгоды (более высокий доход и социальный статус) являются достаточно значимыми и все студенты должны оплачивать (или иметь возможность заимствовать, а затем вернуть) все расходы на получение высшего образования. Последний аргумент заключается в том, что студенты с высоким уровнем дохода имеют больше возможностей получить высшее образование. Предоставление бесплатного или бюджетного высшего образования для них за государственный счет приводит к регрессивному характеру налогообложения.

Комиссия Карнеги провела консультации с рядом экономистов и пришла к выводу: «Не существует точных или даже приблизительных методов для оценки индивидуальных и социальных выгод как в отношении частных, так и государственных расходов ...» Анализ статуса-кво в США в то же время выявил, что в среднем студенты и родители оплачивали одну треть, а государство, в свою очередь, оплачивало две трети прямых денежных затрат на высшее образование и расходы на проживание во время учебы. Тем не менее, когда дополнительные издержки были добавлены в лист прямых затрат, студенты и родители стали платить две трети от общего числа. Комиссия подвергла критике такой *статус-кво* и предложила внести небольшие изменения: оказывать финансовую помощь студентам с более низким уровнем дохода семьи; взимать небольшую сумму в течение первых

двух лет получения высшего образования и получать больше взносов по оплате за обучение со студентов старших курсов и постдипломных программ; сократить разрыв между стоимостью обучения в государственных и частных вузах; разработать более прогрессивную систему налогообложения.

В последующие десятилетия с момента написания отчета продолжающиеся политические изменения предполагают, что страны продолжают бороться с этими проблемами. Расширение участия в системе высшего образования сделало трудным для большинства из стран финансировать все прямые затраты высшего образования. В то же время крайне трудно оценить полные индивидуальные и социальные выгоды высшего образования в денежном выражении. Кроме того, оценивание «средних» выгод не может охватить весь спектр индивидуальных результатов.

Некоторые страны продолжают осуществлять полное или частичное государственное финансирование высшего образования. Другие страны, такие, как Соединенное Королевство, Австралия и Новая Зеландия, увеличили плату (другие сборы) за обучение и стали получать доход за счет выделенных условных кредитов.

Такие кредиты позволяют студентам брать кредит для оплаты обучения и последующего погашения кредита как частично, так и в полном объеме в зависимости от определенного порогового уровня доходов выпускников. Кроме того, в других странах имеется целый спектр программ грантов и кредитов, выделяющихся для поддержки студентов с низким уровнем дохода в оплате за обучение и расходов на проживание. И, наконец, ряд юрисдикций (например, Канада) провели эксперимент в развитии субсидируемых и спонсируемых сберегательных программ с целью оплаты высоких расходов на образование.

Вставка 6.1. **За что должны платить студенты и государство?** *(продолжение)*

Такое разнообразие подходов, а также стремительная эволюция стратегий стран в области финансирования высшего образования говорит о трудности разработки окончательной образовательной политики. Тем не менее, стоит отметить создание широко признанных критериев оценки на основе проведенной образовательной политики. В их основе лежат следующие вопросы:

- Является ли уровень успешного участия в системе высшего образования достаточно высоким для удовлетворения потребностей национальной экономики?
- Являются ли доходы от платы за обучение и государственного финансирования достаточными для обеспечения надлежащего качества обучения?
- Позволяет ли государственная политика получать все возможные преимущества высшего образования для всех слоев населения?
- Могут ли многообещающие студенты с разным уровнем дохода позволить себе получить высшее образование без накопления чрезмерной задолженности? (то есть задолженность, которая будет иметь непропорционально негативное воздействие на их более поздние результаты)?

Источник: Carnegie Commission on Higher Education (1973) *Higher Education: Who pays? Who benefits? Who should pay?: A Report and Recommendations*, McGraw-Hill.

Цели финансирования системы высшего образования

Цели системы высшего образования традиционно связаны с интересами финансирующих сторон. Студенты типичного возраста, к примеру, готовы платить за высшее образование, поскольку оно позволяет пройти подготовку к будущей профессии или занятости, которая, в свою очередь, будет генерировать более высокий доход и способствовать формированию социального статуса, предоставлять возможности для общения с другими молодыми людьми, уникальный шанс приобретения самостоятельности и независимости от родителей. Выпускники и другие благотворительные доноры оказывают поддержку и вносят вклад в развитие более широких социальных возможностей для высших учебных заведений в качестве благодарности за полученные возможности.

Разные предприятия могут обеспечить поддержку программ высшего образования и научных исследований, которые обеспечивают прямые или косвенные выгоды для получения ими чистой прибыли. Инвесторы, вкладывающие средства в поддержку высшего образования, в первую очередь, заинтересованы в прибыли от своих финансовых вложений.

Цели, стимулирующие государственную поддержку для получения высшего образования, в значительной степени влияют на мотивацию студентов в получении высшего образования. Система высшего образования, которая расширяет возможности молодежи, а также помогает взрослым развивать или обновлять свои навыки, является важным общественным приоритетом. Это, в свою очередь, стимулирует правительство для поддержки систем высшего образования, которые отвечают более широким общественным целям и потребностям:

- квалифицированные работники и руководители всегда имеют большой спрос у работодателей в широком диапазоне секторов;
- предприниматели, которые создают новые предприятия и новые возможности трудоустройства;
- ученые, инженеры и специалисты-практики, способные генерировать инновационные решения проблем и вносить свой вклад в развитие новых знаний;
- преподаватели, которые обладают способностями развивать возможности последующих поколений в системе начального, среднего и высшего образования;

- культурные руководители, обогащающие и способствующие сохранению культурного наследия;
- гражданские и политические лидеры, имеющие соответствующее понимание и навыки, необходимые для повышения благосостояния нации;
- исследования и инновации для поддержки экономического роста и благосостояния.

Достижение и поддержка такой системы образования является первостепенной непрерывной задачей для каждой страны. Эффективные системы образования должны быть институционализированными в обществе. Школы, колледжи и университеты должны иметь независимую инициативу, энергию и способности. Им нужно осознавать чувство ответственности по отношению к своей миссии, а также быть приверженными к предугадыванию, формулированию и удовлетворению более широких социальных и экономических потребностей.

В конечном счете финансовая политика высшего образования оценивается своей эффективностью в продвижении национальных целей и их действенностью (Zumeta et al., 2012). *Эффективная* финансовая политика будет способствовать:

- обеспечению достаточного дохода для реализации целей;
- осуществлению контроля за результатами, совершенствованию на собственном опыте и распределению бюджета в целях реализации задач;
- надлежащему балансу финансирования и стимулов в целях реализации задач;
- развитию кадрового потенциала вузов и отдельных лиц, которые играют существенную роль в достижении этих целей, предоставляя необходимую поддержку, профессиональную подготовку, делегирование ответственности и оперативную гибкость.

Эффективная финансовая политика позволит избежать убытков, обеспечит экономическую эффективность и будет способной реагировать на меняющиеся потребности. Такая политика будет способствовать:

- дифференцированному распределению средств среди вузов, а также разграничению целей для отражения разницы в стоимости различных миссий.
- выделению средств с учетом приоритетов, а также проведению анализа для выявления и реагирования на

непроизводительное распределение ресурсов для проведения мероприятий, результаты которых окажутся ниже приемлемых стандартов;

- устранению зависимости от формульных подходов к распределению бюджета и ресурсов, которые могут способствовать негибкости и сокращению способности адаптироваться к изменяющимся потребностям;
- обеспечению целостности с помощью соответствующих механизмов финансового контроля и аудита.

В случае нереализации поставленных целей финансовой политики необходимо провести ее модернизацию для более эффективного функционирования. Каждый из этих критериев является полезной «лупой» для анализа и оценки финансовой политики, несмотря на то, что большинство из них связаны между собой. Эти связи станут очевидными после индивидуального анализа каждого из критериев.

Повышение эффективности системы

Разнообразие подходов может помочь в управлении системой высшего образования в направлении более эффективной реализации целей государственной политики. Данные подходы будут служить в качестве ссылки далее в этой главе для анализа высшего образования в Казахстане.

Обеспечить достаточное количество средств для реализации целей

Ни одна система высшего образования не может быть эффективной при недостатке финансовых средств для реализации своих целей. Тем не менее трудно определить, что представляет собой «достаточное» распределение средств. Приведем три возможных ответа на этот вопрос.

- Часто управленцы и лидеры в сфере образования определяют достаточность финансирования в сравнительных терминах, задавая такие вопросы, как «Сколько другие страны выделяют как процент от ВВП?» или «Сколько средств должны тратить топовые вузы?» Такой подход может быть полезным в развитии идеи, но он не способен дать окончательный ответ.
- Другой подход заключается в изучении конкретных аспектов финансирования в системе высшего образования. Являются ли заработные платы преподавателей и сотрудников конкурентоспособными по сравнению с заработной платой других сравнительно квалифицированных работников в

других сферах рынка труда? Соответствуют ли оборудование и технические средства адекватным размерам и находятся ли они в надлежащем состоянии для проведения соответствующих работ? Соответствует ли общепринятым нормам рабочая нагрузка сотрудников в сравнении с рабочей нагрузкой в других учебных заведениях или секторах экономики?

- Третий вид достаточности ресурсов учитывает эффективное достижение желаемых результатов системы. Является ли достаточным количество поступающих и выпускающихся студентов? Являются ли они достаточно подготовленными к жизни после окончания обучения? Отвечает ли система, обеспечивающая проведение исследований и услуг, потребностям нации? В случае, если результаты системы не соответствуют ожидаемым стремлениям, необходимо инвестировать дополнительные ресурсы для получения лучших результатов.

Мониторинг результатов, собственный опыт и распределение бюджета как факторы содействия достижению целей

Для предоставления достаточного ресурсообеспечения и повышения эффективности необходим соответствующий сбор информации, проведение анализа и адаптирование. Хорошо продуманное и эффективное управление информационной системой может способствовать реализации данной цели. Качество информации в системе должно быть высоким, как и его содержание и количество (Lingenfelter, 2016). Несмотря на то, что в какой-то степени вся информация является актуальной для лиц, принимающих решения в системе во всем мире, некоторые виды информации являются особенно важными для руководства разработкой национальной политики, другие же виды необходимы для повышения институциональной эффективности или улучшения обучения отдельных студентов.

Зачастую больше данных собирается и распространяется нежели может быть проанализировано и применено людьми, принимающими решения. Более того, избыток собранного количества данных не позволяет в полной мере сфокусироваться на важных вопросах и выделить действительно значимую *информацию* из данных, которую можно использовать для улучшения. Только в случае целенаправленного использования собранных данных возможно более эффективное принятие решений на каждом уровне в правительстве, в масштабах всей системы и в рамках учебных заведений (Jones, 1982).

Правильный баланс поддержки и стимулов для реализации целей

Необходимость баланса стимулов и поддержки в выделении бюджета является всеобщей проблемой. Желание улучшить результаты периодически приводило к формированию бюджетной стратегии, которая отображала инициативы и конкуренцию среди студентов, преподавателей и вузов. Такие усилия вызывают ряд соображений.

Стимулирование неэффективно, если не приводит к увеличению производительности, когда ресурсы распределяются на основе производительности, повышается риск улучшения и без того высокопоказательных вузов. В то же время, согласно такому подходу могут выделяться ресурсы для менее преуспевающих университетов в целях повышения производительности и качества.

Такие вознаграждения за достижения могут быть полезными в поддержании морального духа и продуктивности отдельных личностей, а также вдохновить других на высокие достижения. Заранее предлагаемые шаблонные бонусы не являются эффективными. В действительности некоторые исследования в области поведенческой экономики указывают на то, что высокие ставки условных вознаграждений порождают стресс и дисфункцию, а также доказывают неэффективность систематических бонусов (Ariely, 2010). «Эффективное» вознаграждение, как правило, представляется в виде сравнительно небольшой суммы.

Применение формульных бюджетных стимулов для вузов может быть проблематичным. Несмотря на то, что поощрение учебных заведений за их высокие показатели является естественным процессом, более высокий приоритет должен быть предоставлен эффективному использованию государственных средств. Фундаментальные принципы государственной политики предполагают, что средства должны быть предоставлены вузам на реализацию конкретных общественных целей, а не просто в качестве награды за прошлые заслуги.

Это может стать хорошей бюджетной практикой для выделения средств высокопроизводительным высшим учебным заведениям в расширении их услуг или дополнительном повышении качества своей работы. Это может стать также в равной степени хорошей практикой для предоставления ресурсов менее преуспевающим вузам для повышения производительности и качества. В любом случае цель заключается в получении большого количества денежных средств.

В связи с этим одним из ключевых вопросов для Казахстана и других стран является высокий рост применения национальных и

международных рейтингов высших учебных заведений, часто основывающихся на различных индикаторах, измеряющих престиж и результативность научных исследований.

Многие вузы и их сотрудники предприняли значительные усилия в изучении этих рейтингов и разработке стратегий для улучшения своих позиций в них. Всеобщая популярность таких рейтингов не вызывает сомнений. Тем самым подобные рейтинги способствуют улучшению в университетах именно тех критериев, на основе которых они созданы.

В большинстве случаев критерии рейтинга подчеркивают важность таких показателей, как финансирование исследований, преподавателей и публикация научных работ, а также упоминание публикаций научных сотрудников в научной литературе. По разным причинам трудно сделать вывод о том, насколько такие рейтинги способствуют улучшению системы высшего образования, и в каком отношении они оказали негативное воздействие:

- Ни одна система рейтингов не основана на полном спектре факторов, определяющих качество вузов и их эффективность. Многие из них основаны на различных аспектах, тесно связанных с отбором и исследовательским престижем, отражающих больше общепринятые рыночные преимущества и финансовое благосостояние, нежели фактическое повышение эффективности. Учебные заведения с ограниченными финансовыми ресурсами, которые показывают хорошие результаты в обучении средних студентов, редко достигают высоких рейтингов.
- В рейтинге систем основной акцент сделан в пользу топ-вузов. Значительные успехи в рейтинге являются редкими, а небольшие изменения, по всей вероятности, будут вызваны больше всеобщим шумом (или манипулированием данными), чем фактическими различиями в производительности. В то время, как новая система рейтингов с различными факторами может приводить к различным результатам, учебным заведениям становится чрезвычайно трудно осуществлять быстрое продвижение в рейтинге для сокращения значительной дистанции. Рейтинги являются более неустойчивыми среди вузов, находящихся в конце списка, но такие ежегодные изменения редко определяют существенные различия, к которым необходимо отнестись со всей серьезностью.
- Реальный прогресс в области высшего образования не происходит в результате сравнения с другими учебными заведениями. Он зависит от улучшения абсолютных

показателей достижения результатов, таких, как приобретение знаний и навыков, а также от эффективного применения знаний в решении проблем и развитии инноваций. Каждый человек и каждое учебное заведение могут усовершенствоваться и быть успешными во всех перечисленных показателях. Сравнения неизбежны, подобная конкуренция за признание может поспособствовать достижению положительных результатов, однако сравнительное изменение позиций в рейтинге не заменит настоящего результата.

Развитие возможностей учебных заведений и отдельных лиц, которые играют важную роль в достижении целей, может быть достигнуто за счет обеспечения их необходимой поддержкой, профессиональной подготовкой, делегирования ответственности и оперативной гибкости.

Эффективность системы высшего образования зависит также от высокой степени компетентности и способностей на любом уровне. Несмотря на то, что некоторые должности предусматривают большое количество требований, почти каждая должностная позиция в колледже или университете требует глубоких знаний, способности в решении проблем, независимых суждений и адаптивности. Эффективная система высшего образования будет стремиться к привлечению и сохранению компетентных специалистов для таких должностей; будет разрабатывать способы, содействующие наращиванию их потенциала, а также обеспечит гибкость и поддержку, необходимую специалистам для достижения успеха в решении сложных задач.

Такая система не подразумевает автономию без ответственности. Эффективные системы имеют конкретные цели, которые направлены на повышение производительности. Тем не менее, такие системы признают важность профессиональных знаний и не планируют досрочное решение сложных задач высшего образования. Вместо этого они признают, что более, чем один подход к проблеме может стать успешным, а свобода выбора различных путей решения проблем часто содействует большему развитию инноваций и совершенствованию.

Повышение эффективности системы

Эффективная финансовая политика позволит сократить излишние затраты, повысит рентабельность и быстрое реагирование на изменяющиеся потребности. Следующие четыре критерия могут помочь в решении этих проблем.

Обеспечить дифференцированное распределение финансовых средств среди учебных заведений по определенным целям для идентификации различий в стоимости различных миссий

Эффективность системы высшего образования требует обеспечения достаточными ресурсами, предназначенными для успешной реализации каждой отдельной миссии. Тем не менее, стоимость реализации задач варьируется, что говорит о том, что они не могут финансироваться на одинаковом уровне. Например, обучение студентов по послевузовским программам является более дорогостоящим, чем обучение студентов бакалавриата из-за различия в размерах аудиторий.

Дисциплины, требующие лабораторий и высококачественного оборудования, являются более дорогими. Кроме того, нужно учитывать транспортные расходы, необходимые для некоторых видов исследований. Преподаватели, имеющие высокую квалификацию и научно-исследовательские знания, могут претендовать на более высокую зарплату.

Разработка надлежащей и установленной базы для финансирования разнообразных потребностей колледжей и университетов может быть трудной задачей для государственной финансовой политики. Доказательства, традиции, дебаты и переговоры будут играть существенную роль в распределении доступных ресурсов для различных целей.

Обоснование является самым важным фактором при определении стоимости различных программ. До сих пор не был определен единый признанный стандарт для оценки стоимости обучения по различным дисциплинам и уровням обучения. Тем не менее, имеются определенные данные для проведения сравнений. Было отмечено, что при использовании различных формул для распределения бюджета предоставлялись различные оценки стоимости ряда дисциплин и уровней обучения. Например, в ряде штатов в США были проанализированы фактические затраты в течение нескольких лет, а также государственные исполнительные органы высшего образования предоставили краткую информацию о результатах проведенных исследований (SHEEO, 2010). Эти исследования показали некоторую последовательность моделей финансирования различных дисциплин и уровней обучения, а также произошедшие значительные изменения.

Учебные расходы, наряду с изучением подходов к финансированию в других странах, могут быть использованы в качестве точки отсчета для изучения различных уровней финансирования, предусмотренных для программ и видов вузов в той

или иной стране. Тем не менее, никакие исследования не могут вывести безупречную формулу, а именно единую процедуру распределения ресурсов «на автомате». Анализ затрат может и должен быть использован для принятия бюджетных решений, однако сами решения не должны быть основаны на результатах аналитических исследований. В конце концов успех зависит не только от хорошо разработанных бюджетных формул. Он также основывается на анализе эффективности и потребностей каждой конкретной программы. Административное управление ресурсами на основе надежного анализа может помочь системе высшего образования и университетам стать более успешными.

При рассмотрении дифференцированного распределения средств для различных целей один фундаментальный вопрос кажется особенно актуальным: действительно ли государство получает нужные результаты от миссий вузов?

Каждая легитимная миссия, будь это педагогическое, техническое образование, искусство и гуманитарные науки, прикладные исследования, фундаментальные исследования, а также послевузовское образование, нуждается в адекватных ресурсах. Всеобъемлющая финансовая политика должна учитывать все эти потребности и обеспечить эффективность финансовых инструментов.

С другой стороны, вузы и программы в каждой системе высшего образования поддаются эффекту «отклонения от основной миссии» - то есть стремлению реализовать больше задач, прокладывая более затратные и престижные пути реализации миссии. К ним может относиться проведение большего числа исследований, развитие программ докторантуры, профессиональных программ и т.д.

В случае рассредоточения программ послевузовского образования и научных исследований среди различных учебных заведений эффективность и действенность высшего образования, скорее всего, будет поставлена под угрозу. Трудно достичь совершенства в области фундаментальных исследований без критической массы преподавателей и талантливых студентов послевузовского образования. Кроме этого, нелегким является достижение совершенства в обучении, если преподаватели, чья основная обязанность заключается в преподавании, будут одновременно проводить больше исследовательской работы, так как последнее подкрепляется инструментами стимулирования.

Тем не менее, избыточная концентрация послевузовского образования и исследований в небольшом количестве учебных заведений является неправильным. По-настоящему эффективные системы высшего образования не создаются и не поддерживаются за счет упрощенных правил принятия решений и стереотипных

подходов. Они формируются за счет продуманных решений о распределении ресурсов на основе анализа приоритетов и потенциального вклада каждого учебного заведения в общую систему.

Работа Эрнеста Бойера Стипендия пересмотрена: приоритеты профессора (*Scholarship Reconsidered: Priorities of the Professoriate*) приводит доводы в пользу экспансивного характера предоставления стипендий, которые должны включать в себя четыре категории: стипендии за открытия, применение, синтез и обучения. Все преподаватели должны быть вовлечены в науку в каком-то смысле, но опыт показывает, что лишь небольшое количество преподавателей способно получить высококачественную стипендию для открытия новых знаний. Мотивы «отклонения от основной миссии» могут быть уменьшены в случае признания значения всех форм науки (Boyer, 1990).

Распределение ресурсов с учетом приоритетов, а также выявление нерентабельного распределения ресурсов для мероприятий, где ожидаемые результаты ниже приемлемых стандартов

Каждая организация или система, существующая уже более нескольких лет, имеет установленный образец для распределения своих ресурсов. Эта модель, статус-кво, обладает огромным потенциалом в формировании будущего распределения ресурсов. Известная работа *Политика бюджетного процесса* Аарона Вилдавского, документально подтверждающая силу инкрементализма⁸ в составлении бюджета в Конгрессе Соединенных Штатов, наблюдается в демократических странах по всему миру (Wildavsky, 1964).

Несмотря на то, что бюджетный инкрементализм часто считают препятствием на пути прогресса, он может стать фактором стабильности и предсказуемости, являющимся необходимым условием организационной эффективности. Эффективные финансовые стратегии должны найти способ вкладывания ресурсов в соответствии с приоритетами. Они должны реагировать на появляющиеся тренды и определять программы, значимость которых постепенно снижается. Кроме этого, они должны быть объективны в принятии изменений в организационных обстоятельствах, которые

⁸ Осторожный стиль принятия решений, в которой изменения осуществляются постепенно и небольшими шагами. <https://bprime.by/wiki/inkrementalizm-25593> (прим. редактора)

указывают, что дополнительные или другие незначительные ресурсы являются оправданными.

Приведем один пример: необходимо систематически изучить долю рабочей нагрузки кадров и преподавателей с тем, чтобы определить, являются ли они максимально эффективными. Повышение эффективности может помочь в выделении ресурсов для улучшения положения с рабочей нагрузкой преподавателей и заработной платой, а также способствует финансированию новых приоритетов. Изучение административных расходов и позиций часто может открыть возможности для более эффективного использования имеющихся ресурсов. Кроме того, анализ институциональной рабочей нагрузки и ресурсов мог бы предоставить возможности для перераспределения и изменения выделения ресурсов, которые бы способствовали повышению эффективности системы. Например, Вставка 6.2 дает заключительный пример того, как была перераспределена финансовая поддержка студентов в Нидерландах в целях повышения эффективности и результативности.

Вставка 6.2. Последние изменения в финансировании студентов в Нидерландах

До сентября 2015 года все студенты голландских вузов, независимо от дохода родителей, получали право на получение ежемесячной стипендии от правительства размером 100 евро в случае, если студенты живут со своими родителями. 279 евро выдавались для поддержки студентов, не проживающих с родителями. Тем не менее правительство Нидерландов перестало финансировать систему таких грантов и выделило 1 миллиард долларов США для финансирования системы студенческих кредитов и грантов, а также для накопления инвестиций, которые направлены на повышение качества преподавания и исследований.

Новые студенты теперь имеют возможность взять студенческий кредит с комфортными условиями погашения. Кроме того, около 200 евро или 300 миллионов евро в год будет выделено в виде грантов для студентов, чьи семьи зарабатывают меньше 46 000 евро в год.

Источник: *Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap*
<http://www.iu.qs.com/2014/06/netherlands-student-grants-to-be-replaced-by-loans/>
<https://duo.nl/particulier/studievoorschot-engels/measures.jsp>

Избегать излишней зависимости от формульных подходов к составлению бюджета и распределению ресурсов, которые способствуют развитию «негибкости» и снижают способность адаптироваться к изменяющимся потребностям

Преимущества применения определенных формул для распределения ресурсов делают их популярным инструментом в государственной политике. Такие подходы зачастую основываются на анализе потребностей и рабочей нагрузки, создавая ощущение рациональности и объективности. Они дают возможность учебным заведениям и агентствам, зависимым от государственного финансирования, использовать разумную степень предсказуемости финансирования из года в год. Тем не менее, выделение ресурсов на что-либо на формульной основе может стать невозможным или нецелесообразным.

В некотором смысле формульное распределение ресурсов является неизбежным. Тем не менее, имеются значительные недостатки и преимущества такого подхода. Формульное распределение имеет тенденцию создавать стимулы, которые не могут быть полностью продуктивными. Правительства некоторых стран, например, отошли от измерения рабочей нагрузки на финансирование и перешли к механизму измерения завершивших обучение. Это произошло по причине того, что некоторые университеты с высокими показателями отсева осуществляли набор студентов, но не предоставляли им необходимую поддержку для окончания обучения.

Подобные формулы также обладают тенденцией однообразия. Очень сложно построить такую формулу, которая бы отражала разнообразие потребностей, которые существуют в ряде высших учебных заведений. По причине присущей им однообразности формулы, как правило, становятся достаточно сложными - и, возможно, столь же непонятными для всех, кроме тех, кто сталкивается с ними на постоянной основе.

Несмотря на то, что быстрые изменения могут быть разрушительными и дисфункциональными в системе, детальное изучение с заинтересованными сторонами основы и последствий фискальной политики, действующей по формуле, может повысить эффективность и результативность распределения ресурсов. Значительные улучшения могут быть достигнуты путем устранения пробелов и внесения корректировок в некоторых областях. Многие успешные организации почти всегда придерживаются таких рутинных процессов критического изучения.

Обеспечение целостности в условиях соответствующего контроля

Финансовая целостность не является автоматической в любой системе. Она может стать такой только с помощью проведения систематических процедур для предотвращения злоупотреблений. Финансовый контроль и аудит являются обязательными. Тем не

менее, различные подходы к финансовому контролю имеют различные последствия, и аспекты, являющиеся «уместными» будут зависеть от условий и обстоятельств.

Обеспечение финансовой целостности путем регулирования сделок до их возникновения - система *предварительного аудита* - по своей сути, гораздо менее эффективна, чем система *пост-аудита*, которая устанавливает общие стандарты финансовой целостности и осуществляет контроль, а также предусматривает проведение аудита с целью определения соответствия стандартам. Как правило, система пост-аудита подразумевает, что достаточно лишь аудита одной выборки для определения приемлемых и адекватных уровней соответствия правилам.

Система предварительного аудита может привести к избыточному числу сотрудников, принимающих решения. Система пост-аудита предоставляет индивидуальное решение лицам, автономно и ответственность за принятие экономически-эффективных решений, а также препятствует действиям в корыстных целях, взяточничеству или незаконному присвоению средств. Если стандарты не соблюдаются, лица, принимающие решения, несут ответственность, а в наиболее серьезных случаях они могут быть уволены или привлечены к ответственности.

Очевидно, что система пост-аудита нуждается в хорошо изученной и широко используемой практике изучения стандартов, а также в квалифицированных, опытных аудиторах для обеспечения целостности. Правительства должны использовать как предварительный аудит, так и пост-аудит финансового контроля в зависимости от размера и характера различных сделок. Предварительный аудит финансового контроля является более дорогостоящим и громоздким, нежели пост-аудит, который может быть проверен путем проведения завершеного пост-аудита. В случае, если система предварительного аудита будет прекращена без ущерба для финансовой целостности, это будет способствовать эффективности совершенствования системы образования.

Изучение системы финансирования высшего образования в Казахстане

В рамках исследования 2007 года системы финансирования высшего образования в Казахстане, проведенного Всемирным банком и ОЭСР, а также программы «*Дорожная карта*» (Назарбаев университет, Высшая школа образования, 2014) 2013-2014 годов была определена группа основных финансовых вопросов, которые остаются актуальными для этого обзора:

- общий уровень инвестиций в сфере высшего образования;

- использование частных вузов в качестве основного источника предоставления образования;
- доля частного финансирования высшего образования по сравнению с государственной системой поддержки;
- рентабельность финансирования научных исследований и разработок;
- механизмы, используемые для распределения ресурсов и для достижения эффективности и подотчетности.

Рисунок 6.1 отображает конкретные рекомендации обзора ОЭСР/Всемирного банка 2007 года и ход их выполнения на начало 2016 года. Многие из рекомендаций не были реализованы. По причине первоочередного значения финансирования и степени влияния заинтересованных сторон очень сложно осуществить быстрые, постепенные изменения для того, чтобы правительство могло официально учредить их. По таким же причинам трудно разработать конкретные, целенаправленные стратегии по улучшению финансовой политики и реализации данных стратегий с течением времени.

Рисунок 6.1. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР / Всемирного банка 2007 года

Рекомендации ОЭСР / Всемирного банка 2007 года	Ход выполнения
Увеличить долю государственных расходов на образование в ВВП.	Не произошло существенных изменений.
Максимально повысить эффективность и объективность влияния системы ваучеров, увеличить бюджет третичного образования с последующим увеличением доли от общей численности студентов.	Не произошло существенных изменений.
Выделить, по меньшей мере, 20% из государственного бюджета для сектора образования, а также выделить, по меньшей мере, 15% бюджета на развитие системы высшего образования.	Не произошло существенных изменений.
Увеличить объем финансирования для исследований, большинство из которого должно быть выделено для исследовательских групп и проектов на конкурсной основе, с независимой оценкой экспертов научных предложений.	Были созданы новые подходы к проведению научных конкурсов с использованием экспертной оценки. Однако финансирование научных исследований и разработок в Казахстане, несмотря на некоторый недавний рост, по-прежнему остается весьма незначительным в сравнении с большинством других стран.
Отделить ваучеры и стипендиальные субсидии на образование путем создания специального стипендиального фонда для привлечения студентов на учебные программы высокого национального или регионального приоритета.	Данная рекомендация не была реализована, однако была создана новая программа ("Серпін") для поддержки студентов из областей с высоким уровнем безработицы в обучении в регионах с нехваткой хорошо подготовленных работников.
Разрешить государственным высшим учебным заведениям функционировать в соответствии с теми же правилами управления как в частных учебных заведениях, а также получать сумму, соответствующую субсидиям на образование и другим государственным субсидиям в виде гранта, который может быть использован для регулирования финансовой	Не реализовано.

ситуации	
Обеспечить равные правила налогообложения для всех высших учебных заведений.	Статус не определен.
Требовать от всех высших учебных заведений управлять своими ресурсами посредством стандартных и прозрачных финансовых практик, а также подготовить годовые финансовые отчеты, которые будут проверяться независимо.	Несмотря на то, что несколько учебных заведений преобразовались в более гибкую организационно-правовую форму акционерного общества, общая финансовая система управления не претерпела существенных изменений.
Ввести положения (сопутствующее освобождение от обязательств, процентная ставка субсидий и т.д.) для решения вопроса о доступности новой коммерческой схемы студенческих кредитов для нуждающихся студентов.	Не реализовано.
Изучить возможности механизмов поступления доходов условной системы студенческих кредитов, которая может, в принципе, быть более эффективной и объективной, чем новая коммерческая схема.	Не произошло существенных изменений.
В целях обеспечения справедливого распределения общественных ресурсов на уровне высшего образования необходимо создать надежную информационную систему управления с целью сбора информации о ключевых личностных и социальных особенностях учащихся (социально-экономическое происхождение, пол, сельское / городское, этническое происхождение и т.д.), которые будут использоваться для анализа государственных расходов и направления корректирующих мер в области политики.	Данные по образованию остаются неоднозначными и ненадежными.

Источник: OECD/the World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

Уровень инвестиций в высшее образование

Государственные расходы Казахстана на образование составили 3,6% от валового внутреннего продукта (ВВП) в 2014 году. 0,3% от ВВП было выделено на финансирование высшего образования. В абсолютном выражении государственные расходы высшего образования составили около 133 миллиардов тенге, или около 400 миллионов долларов США по курсу середины 2016 года. Такой уровень инвестиций в процентном отношении к ВВП является более низким, чем во многих странах и намного ниже среднего уровня в странах ОЭСР¹ (OECD, 2015).

Частные источники финансирования оплаты за обучение составляют наибольшую долю финансирования высшего образования в Казахстане. В частности, частные источники являются основным источником дохода для частных учебных заведений, где 88% студентов оплачивают все расходы на обучение самостоятельно или финансируются за счет негосударственных источников. В государственных учебных заведениях, тем не менее, более половины студентов (51,4%) покрывают стоимость обучения самостоятельно. В

целом частные расходы на высшее образование в Казахстане составляют примерно 0,7% от ВВП: поддержка частных расходов не позволяет поднять общий уровень инвестиций страны на высшее образование до уровня большинства других стран.

Основное внимание данной главы будет направлено на государственное финансирование высшего образования. Проценты от ВВП, направленные на государственное финансирование образования, являются важным показателем для политических деятелей. Отсутствие отчетности денежных затрат, их потенциально продуктивное распределение является негативным фактором для политического руководства. Маловероятно, что простое распределение денежных средств будет способствовать продвижению национальных целей.

В системе высшего образования Казахстана в настоящее время распределение государственных ресурсов в основном сосредоточено на трех объектах (Рисунок 6.2):

- предоставление государственных грантов на обучение и стипендий для студентов с высокими баллами ЕНТ по определенным академическим программам;
- поддержка международной стипендии в рамках программы «Болашак» и других образовательных мероприятий;
- поддержка студенческих грантов и других расходов в Назарбаев Университете.

Государственное финансирование, главным образом, направлено на капитальные улучшения, а не исключительно на финансирование государственных учебных заведений, что также является основным источником поддержки научных исследований и разработок. Как было отмечено в главе 5 этого обзора финансирование научных исследований и разработок в Казахстане, несмотря на недавний относительный рост, остается достаточно низким по сравнению с большинством других стран.

Национальная финансовая стратегия страны для получения высшего образования была направлена на реализацию двух задач: интернационализацию и финансовую поддержку перспективных студентов. Эти цели занимают центральное место среди других национальных целей в области высшего образования, и их финансирование является самым приоритетным в системе. Маловероятно, что такие виды целевых инвестиций будут достаточными с точки зрения результативности, которая необходима для нации в целом. Дополнительные приоритеты также нуждаются во внимании и финансовой поддержке.

Рисунок 6.2. Обзор государственного бюджета системы высшего образования в Казахстане в 2015 году

Бюджет высшего образования в 2015 г. (в тысячах тенге)	Цель	Доля от общего объема
Капитальное строительство	4 221 137	2.80
Другие капитальные расходы	4 579 217	3.00
Государственные гранты для обучения и стипендии	87 800 778	58.00
Программа «Болашак»	14 895 440	9.80
Государственные гранты, выделенные для студентов Назарбаев Университета	16 471 289	10.90
Прочие операционные и капитальные расходы в Назарбаев Университете	22 911 569	15.10
Прочие расходы	403 502	0.30
Итого	151 282 932	100.00

Источник: Министерство образования и науки Республики Казахстан (2015).

Многие другие области учебного компонента высшего образования могли бы стать потенциальными кандидатами на дополнительное государственное инвестирование, однако три области особенно выделяются и являются более приоритетными, судя по наблюдениям группы ОЭСР по обзору и предыдущих исследований системы образования в Казахстане:

- Заработная плата преподавателей. По данным Национального доклада о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан уровень заработной платы в системе образования, включая высшее, опустился ниже среднего показателя по стране («АО «Информационно-аналитический центр», 2015а). Статус высшего образования является довольно высоким среди работников в секторе образования, а заработная плата преподавателей является более низкой по сравнению с работниками с аналогичным уровнем знаний и навыками. Казахстан не сможет построить систему образования мирового класса без привлечения и удержания талантливых преподавателей и исследователей. Более конкурентоспособная заработная плата является важным шагом на пути к достижению национальных целей в области образования.
- Инструменты для оценки качества и совершенствования преподавания. В 20-м веке, в особенности в Соединенных Штатах использовались специальные тесты с выбором нескольких вариантов ответов для определения потенциального успеха студентов в сфере высшего

образования. Несмотря на довольно сложную структуру таких инструментов, они не являются эффективными по ряду причин: неспособность оценивания способностей решения проблем, творческого или критического мышления; потенциал, достигнутый путем повышения результатов тестов, не дает достигнуть стабильно-высокого уровня освоения знаний и навыков; некомпетентность в оказании помощи студентам и преподавании им со стороны преподавателей. Такие оценки также являются надежной основой для обеспечения качества обучения в колледжах и университетах. Соответственно, экзамены множественного выбора встречаются реже или дополняются оценками, подчеркивающими непосредственную необходимость в проведении традиционных экзаменов студентов, соответствующих более сложным и подлинным целям обучения.

- В Казахстане экзамены с вариантами выбора используются как база для поступления в университет и получения права претендовать на государственный грант, а также в качестве показателя обеспечения качества для выпускников (см. Главу 3 для более подробной информации). Такие экзамены несравнимы с уровнем тестов с несколькими вариантами ответов, традиционно используемых для этих целей в других странах. Весьма авторитетные учебные заведения по всему миру уже не практикуют проведение таких тестов для важных решений. В Казахстане необходимо проводить более детальное оценивание обучения студентов (включая разработку стандартизированных тестов) для улучшения процесса преподавания и обеспечения надежной гарантии качества. Расходы, которые могут потребоваться для этого, будут сравнительно небольшими, и, таким образом, государственные инвестиции будут окупаться значительными дивидендами с точки зрения национальных целей.
- Чистая стоимость высшего образования. Плата за обучение в государственных и частных университетах в Казахстане представляет собой значительно-большую долю ВВП на душу населения, чем в большинстве стран. Действующая образовательная политика в настоящее время обеспечивает бесплатное высшее образование для 30 000 студентов путем предоставления государственных грантов, но это составляет лишь около одной четверти группы учащихся, заканчивающих 11-й класс. Таким образом, большинство студентов в системе высшего образования должны оплачивать как расходы на проживание, так и расходы,

связанные с обучением и другими сборами. Как было отмечено в главе 3, существует недостаток финансовой помощи, которая могла бы помочь студентам покрыть эти расходы. Сообщается, что частные расходы не позволяют многообещающим студентам с низким и средним уровнем дохода поступить в высшие учебные заведения. Это обстоятельство, вероятно, также является фактором, вызывающим досрочный отсев студентов до окончания периода обучения.

Снижение чистой стоимости высшего образования для студентов, имеющих финансовые трудности не одно и то же, что изменение платы за обучение. Скорее всего, это означает, что целевые инвестиции могут стать довольно полезными в помощи студентам, которые не имеют возможности поступить в высшее учебное заведение.

Механизмы распределения ресурсов: поддержка обучения и предоставление доступа для получения высшего образования

Главный правительственный механизм поддержки высшего обучения заключается в предоставлении государственных грантов, которые присуждаются определенному числу студентов и распределяются по специальностям по всей стране. Студенты, получающие государственный грант, освобождаются от полной оплаты за обучение, плюс они получают стипендии для покрытия расходов на проживание.

В то время, как процедура общесистемного выделения грантов не является полностью прозрачной по мнению группы по обзору ОЭСР, данные свидетельствуют о том, что среди некоторых университетов существует конкуренция за получение финансируемых государством средств, а также имеется информация, что государственные и национальные университеты в настоящее время контролируют распределение таких преимуществ. Некоторые частные учебные заведения сообщили, что они не претендовали на получение государственного гранта. В любом случае, в то время, как студенты государственных вузов получают государственные субсидии, гораздо больший процент студентов, посещающих частные учебные заведения, оплачивает стоимость обучения самостоятельно. Такое количество студентов (например, частных учебных заведений в целом) часто проходят обучение по специальностям, которые предполагают сравнительно низкое количество выделенных грантов (например, по социальным наукам и праву).

Студенты могут получить государственный грант на основе результатов Единого национального тестирования (ЕНТ) или Комплексного тестирования (КТ), а также получить степень по специальности, на которую было выделено определенное количество грантов. Использование метода конкурса в распределении ресурсов является общей чертой финансирования в Казахстане. Предоставление государственных грантов студентам с самыми высокими баллами по ЕНТ, которые выделяются на конкретные программы обучения, является наиболее известным и значимым видом такой конкурсной системы. Исследовательские гранты также предоставляются на конкурсной основе. Конкурсное распределение финансирования на проведение исследований являлось эффективной бюджетной стратегией, но недавние обзоры ставят под сомнение систему государственного гранта, действующую в Казахстане (OECD, 2007; Назарбаев Университет Высшая школа образования, 2014). Целесообразным представляется изучить причины таких противоречивых мнений.

Развитие процесса конкурсного рассмотрения для присуждения исследовательских грантов является эффективным методом распределения ограниченных ресурсов. Обычно предлагаемое исследование вряд ли сможет быть осуществлено без соответствующей финансовой поддержки. Заявки на конкурсное участие способствуют получению исследовательских возможностей даже для тех, кто не смог получить грант в рамках конкурса. Независимые эксперты конкурса могут оценить потенциальную ценность исследований, а также возможности и мотивации тех, кто подает заявку.

Казахстанская программа государственных грантов имеет некоторые схожие характеристики наряду с дополнительными соображениями. Такая программа предоставляет значительную поддержку студентам, набравшим высокие баллы по результатам ЕНТ и поступающим на специальности, для которых были выделены государственные гранты. Проведение объективного теста снижает риск фаворитизма, а также возникновения (см. Главу 3) несправедливого преимущества.

Программа предусматривает получение высшего образования студентов в родной стране, а не за рубежом, что тоже является плюсом. Однако, как было сообщено группе ОЭСР, семьи, имеющие достаточно средств, часто предпочитают отправлять своих детей учиться за границу. Программа также рассчитана на обучение студентов по определенным специальностям, которые являются государственным приоритетом. Неэффективность, издержки и в некоторых случаях ложные стимулы могут компенсировать значение этих двух обстоятельств.

Государственный грант является неэффективным по причине того, что он предусматривает выделение государственных средств с ограниченным влиянием на успеваемость студентов. Грант, определенно, не является единственным фактором мотивации успеваемости, которая подразумевает множество внутренних и внешних вознаграждений в рамках собственного потенциала. Во многих странах почти все талантливые студенты, семьи которых в состоянии самостоятельно платить за высшее образование, оплачивают стоимость обучения без государственной поддержки: финансовые и социальные вознаграждения высшего образования являются достаточной мотивацией для зачисления. Часто студенты, имеющие высокие достижения, получают стипендии и гранты для признания их успеваемости, однако без подтверждения финансовой потребности они не могут претендовать на полную или частичную оплату стоимости обучения.

Подход Казахстана к финансированию студентов является неэффективным, поскольку он не предоставляет возможность многообещающим студентам, имеющим низкий уровень дохода и показавшим более низкие баллы на ЕНТ, поступить в высшее учебное заведение. Каждый перспективный студент, который не может поступить в высшее учебное заведение или исключается из него в связи с нехваткой средств, является большой потерей для нации. Недостатки ЕНТ как меры оценивания академического потенциала, а также резкое различие, которое оно делает среди студентов из-за низких или высоких набранных баллов для того, чтобы претендовать на грант - все это приводит к альтернативным издержкам.

Некоторые из работников образования, опрошенные группой ОЭСР по обзору, предположили, что студенты выбирают академические специальности, исходя из вероятности получения государственного гранта, а не личных интересов. Это приводит к тому, что студенты впоследствии становятся немотивированными, проходящими практику, связанную с их академической программой, однако они не могут поменять специальность по причине того, что это приводит к потере гранта. Стремление студентов обучаться по дисциплине, которая по своей природе не представляет для них интереса, вряд ли будет продуктивным в долгосрочной перспективе решением. Наиболее вероятно, что это приведет к неразумной трате учебных ресурсов и времени самого студента, что может закончиться досрочным завершением обучения.

Таким образом, лица, принимающие решения по распределению грантов в Казахстане, должны рассмотреть пять важных вопросов, касающихся государственных грантов:

- Число грантов может быть ниже, чем необходимо для образовательных потребностей страны.
- Несмотря на некоторую тенденцию распределения грантов среди уязвимых групп и студентов с низким уровнем дохода гранты обычно предоставляются без учета финансовых потребностей. Значительное количество студентов с низким уровнем дохода, не получившие грантов, однако имеющие потенциал для получения высшего образования, скорее всего, не будут иметь возможности обучения.
- Количество грантов, оплата полной стоимости обучения и сборов, а также дополнительная стипендия являются в значительной степени выше, чем необходимо, для мотивирования студентов с высоким уровнем дохода. Такие гранты являются дорогостоящими для страны.
- Связывание грантов с конкретной специальностью может побудить студентов выбирать эти самые специальности по финансовым причинам, а не основываясь на реальных интересах, что, в конце концов, не дает им права выбора и замены специальности.
- Результаты Единого национального тестирования не являются самыми объективными и лучшими показателями академических способностей и знаний.

Все эти нюансы должны быть рассмотрены посредством объективных суждений о финансовой потребности; возможности получения преимуществ от высшего образования; объективности настоящей системы; вероятном влиянии текущей системы государственных грантов и практик на успеваемость студентов; и действительно ли представляется возможным спрогнозировать будущие потребности рынка труда и удовлетворить их путем выделения грантов на получение высшего образования. Другие страны решают эти вопросы в различных формах - некоторые путем выделения кредитов, в других странах существуют гранты за достижения и гранты для нуждающихся, а также существуют комбинации кредитных и грантовых программ (OECD, 2008; Johnstone and Marcucci, 2010).

Во многих странах было определено, что программы, направленные на решение реальных проблем на рынке труда, были приняты студентами более положительно, чем программы, основанные на централизованном планировании или чрезмерно нагруженные инициативами, направленными на удовлетворение спроса и предложения рынка труда. Равнодоступность, объективность в ценовой политике, поддержка академических

способностей и доступность - все эти аспекты должны быть учтены и приняты во внимание для пересмотра такой политики. Безусловно, ни одна страна не может найти идеальное решение этих сложных вопросов. Продолжение оценки эффективности текущей институциональной системы финансирования в Казахстане, а также готовность к совершенствованию должны быть важными приоритетами для политических деятелей.

Функциональное и дисфункциональное применение формул

Правительство Республики Казахстан, как и большинство правительств, принимает как формульные, так и иные подходы к выделению государственных средств на высшее образование.

Например, они предусматривают либо построение учебных заведений, либо изменение статуса высшего учебного заведения. Очевидно, что многие решения об ассигнованиях в системе производятся по формуле, предопределяемой политикой, или регулируемой законом. Группа ОЭСР по обзору отметила некоторых руководителей учебных заведений, которые утверждают, что конкретные законы или формульная политика являются непрактичными, необъективными, или неосуществимыми. Более того, другие руководители наоборот, поддерживали существующие законы и правила, а также подчеркивали важность их соблюдения. В конце концов, такое принципиально важное соблюдение законов и правил может препятствовать системной эффективности.

Нынешняя бюджетная система в Казахстане имеет ряд различных категорий, которые распределяют средства для различных целей, однако эти различия иногда основываются на правилах принятия поспешных решений, которые применяются механическим способом. К примеру, заработная плата преподавателей и всех сотрудников в *национальных* университетах больше в 1,7 раза заработной платы тех же преподавателей и сотрудников в *государственных* университетах. Несмотря на наличие законных оснований такого различия заработной платы представляется маловероятным, что каждая должность любого рода в национальном университете на 70% превышает те же самые позиции в государственном университете. В результате такой политики предоставляются разные объемы финансирования национальным университетам на обучение по программам бакалавриата и магистратуры по сравнению с другими университетами. Вероятно, такие различия несущественно влияют на университеты, и трудно представить, что они осознают различия, которые могут возникнуть при пересмотре уровня заработной платы на открытом рынке для каждого университета. Таким образом, эти

различия представляют собой неэффективное распределение ресурсов.

Распределение ресурсов с учетом приоритетов и оценки эффективности

На национальном уровне распределение бюджета Казахстана на получение высшего образования продемонстрировало стремление к инновациям и видение лучшего будущего. Создание программы «Болашак» и Назарбаев Университета стало смелой инициативой в мобилизации ресурсов и накоплении опыта международного сообщества для улучшения высшего образования в Казахстане.

Предпринимаемые усилия по повышению качества исследований, интеграция научных исследований и преподавание в национальных университетах в целях развития дошкольного образования и улучшения среднего образования, а также стимулирование студентов учиться в тех регионах, где существуют определенные потребности в области занятости, снижение стоимости профессионального образования являются показателями расходов бюджета в реализации национальных приоритетов.

Таким образом, по-видимому, основная финансовая стратегия по улучшению и расширению высшего образования заключалась в разработке новых инициатив, в основном в качестве дополнения к существующей системе. К их числу относятся содействие развитию сектора частного образования и создание программы «Болашак», Назарбаев Интеллектуальных школ, Назарбаев Университета и т.д. Разработка новых инициатив является естественной стратегией для стремительного совершенствования системы образования.

Внимательная оценка новых инициатив может привести к переориентации, которая может способствовать улучшению с течением времени. Такое уже происходило в Казахстане, и, вероятно, это становится все более необходимым, поскольку нация стремится к диверсификации ресурсо-ориентированной экономики. Примеры включают в себя оптимизацию частного сектора, а также переориентацию стипендий «Болашак» для выделения важности послевузовского образования после создания Назарбаев Университета.

Казахстан мог бы еще больше повысить эффективность сектора высшего образования путем продолжения тщательной оценки и улучшения новых инициатив, а также более глубокого изучения эффективности и многолетней практики. Например, несмотря на большие надежды, связанные с тем, что вклад Назарбаев Университета будет значительно содействовать развитию всей

системы образования, считается, что финансовая модель, существующая в Назарбаев Университете, не может быть воспроизведена в других университетах. Кроме того, группа ОЭСР по обзору столкнулась с некоторыми проблемами при идентификации конкретных примеров того, каким образом модель Назарбаев Университета способствует значительным улучшениям в других университетах в Казахстане. Это ставит под сомнение обоснованность значительных инвестиций, выделенных на совершенствование нового университета, а также все ожидаемые преимущества, связанные с ним.

Национальный доклад о состоянии и развитии образования в Республике Казахстан предлагает еще один пример практики, которая могла бы принести значительную пользу от оценки и возможного пересмотра политики. Отчет АО «Информационно-аналитический центр» приводит пример более продуманного рейтинга успеваемости в каждом регионе страны на основе ряда факторов. Несмотря на то, что в нем приводятся ежегодные рейтинги, это не объясняет изменение производительности из года в год. В отчете также не представлен подробный анализ, объясняющий различия в показателях между регионами. Целесообразно изучить основные причины этих различий, чтобы использовать последующие данные для повышения эффективности университетов и системы в целом. Оценивание результативности для формирования рейтинга недостаточно для повышения производительности, в особенности, если обоснованность принимаемых мер, и причины, лежащие в их основе, являются не до конца изученными.

И, наконец, степень централизованного контроля высшего образования в Казахстане является препятствием развития инициатив и творческого потенциала на институциональном уровне. Постановка целей и стремление к экспериментам на национальном уровне привели к значительным действиям по совершенствованию системы. Группа ОЭСР по обзору определила аналогичные действия по развитию таких инициатив в нескольких вузах и среди некоторых преподавателей, однако это не было широко распространено. Часто в ответ на вопрос об определенных институциональных практиках, ответ был: «мы придерживаемся закона». Обеспечение возможности установления приоритетов и перераспределения на уровне школ и колледжей должны привести к улучшению системы.

Наращивание потенциала системы

Недавние инициативы Казахстана, такие, как создание программы «Болашак» и Назарбаев Университета в качестве сравнительно-автономного учебного заведения являются своеобразными инвестициями в развитие возможностей

специалистов в области образования. Программа «Болашак» отправляет одних из самых многообещающих студентов в Казахстане за рубеж для получения образования. Назарбаев Университет предоставляет возможность получения высшего образования для сильных студентов; он придерживается модели уважаемых университетов на международном уровне и сотрудничает с иностранными преподавателями. Тем не менее, реализация образовательных приоритетов нации требует разработки целенаправленной стратегии для развития гораздо более высокого уровня потенциала административных сотрудников и преподавателей всей системы высшего образования.

Программа «Болашак», как представляется, придерживается международной перспективы в области высшего образования и других секторов Казахстана; люди, принявшие участие в опросе группы ОЭСР по обзору, отметили успешность ее реализации. В будущем существует большая вероятность возникновения проблемы создания условий, необходимых для удержания обладателей грантов «Болашак» после завершения ими отработки и трудоустройства этих талантливых и хорошо подготовленных специалистов на руководящие должности в стране - в том числе и в секторе высшего образования.

Со своей стороны, Назарбаев Университет явно слишком дорогостоящий и представляется сложным воспроизведение его широкомасштабной модели в других университетах в Казахстане. Кроме того, учитывая ограничения текущего государственного бюджета образования, университет приносит значительные издержки для остальной части системы. Пока рано говорить о том, что развитие такого университета успешно повлияет на производительность других университетов с финансовой точки зрения. Несомненно, будут необходимы дополнительные ресурсы в других частях системы высшего образования для осуществления национальных целей.

Казахстан, несомненно, обладает необходимыми ресурсами и потенциалом для достижения своих целей в области образования: кроме того, достаточное количество талантливых специалистов работают в области образования. Были намечены определенные цели и потенциал их реализации достаточно высок. Тем не менее, потребуется время и усилия по нейтрализации рисков для совершенствования системы. Более того, необходимо, чтобы политические деятели предоставили преподавателям и специалистам в области образования свободу в своих действиях. Совершенствование системы также зависит от возможности профессионального развития и изменения для обеспечения

дискреционных полномочий⁹ на уровне университета. Дальнейшее делегирование обязанностей, проводимое ранее или в настоящее время Министерством образования и науки среди учебных заведений и советов попечителей, также могут способствовать развитию прогресса.

Стремительная, драматическая трансформация системы высшего образования Казахстана является неоднозначной в своей реализации, однако некоторое бездействие, имеющее место быть во всех вузах, способно замедлить или даже предотвратить возникновение позитивных изменений и лишь принятие целенаправленных действий сможет реализовать намеченные цели. Изменения в финансовой политике, системе управления будут способствовать укреплению потенциала всех работников в системе образования.

Достижение эффективности и обеспечение целостности

Достижение эффективности и обеспечение целостности представляют собой два главных аспекта фундаментальной цели - стремления использовать ресурсы соответствующим образом и недопущение их преднамеренного или непреднамеренного злоупотребления.

Информация

Привлечение специалистов для проведения нескольких внешних обзоров говорит об открытости системы образования и инноваций в составлении бюджета и финансовой политики Казахстана. «*Базовый отчет*» подготовленный для данного обзора (АО «Информационно-аналитический центр», 2015а), а также «*Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан*» (АО «Информационно-аналитический центр», 2015б) свидетельствуют о сборе огромного количества информации о системе образования. Очевидно, что большая часть данных используется для обеспечения соблюдения законов и нормативных актов.

К примеру, было бы полезно провести оценку текущей роли информации в системе и рассмотреть вопрос о том, как информация

⁹ Дискреционные полномочия – возможность поступать по своему собственному усмотрению <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9> (прим. редактора)

может быть более эффективно использована для достижения национальных целей. Несмотря на сбор значительной части информации о системе высшего образования группа ОЭСР по обзору выявила значительные недочеты данных, а также отметила, что данные и информация не всегда могут быть эффективно использованы для обоснования политических решений. Несмотря на то, что университеты в большей мере отвечают за свои внутренние операции, им, а также Министерству образования и науки необходимо разработать новые аналитические инструменты.

Финансовый контроль и аудит

Объем данного обзора является довольно большим, и существует нехватка времени, чтобы развить всестороннее понимание системы финансового контроля и аудита, проводимых для получения информации о внутренних процессах высшего образования в Казахстане. В целом у группы по обзору сложилось впечатление о том, что процесс принятия решений является преимущественно централизованным, основанным либо на необходимом одобрении системы до реализации или на детализированных правилах. Более подробная информация о данных вопросах будет приведена в главе 7.

Государственные учебные заведения не могут оставлять у себя доходы. Такой факт является общим практически для всех учебных заведений, но, тем не менее, незначительная часть доходов расходуется ежегодно. Такая политика устраняет естественные стимулы для повышения эффективности и рентабельности, так как эти стимулы нецелесообразны. Если бы университеты имели возможность сохранения своих средств, принятия большей ответственности за управление своими собственными источниками дохода, а также имели право создавать целевой капитал, то это бы способствовало эффективности затрат на такие инициативы, а также планированию долгосрочных улучшений (см. Вставка 6.3).

Частные учебные заведения выражали недовольство уровнем государственного регулирования, но согласились с тем, что они имеют гораздо более гибкую систему в области осуществления закупок, чем в государственных учебных заведениях. Все без исключения исследователи деятельности государственных вузов поставили под сомнение необходимость в существующем уровне контроля, проводимом в процессе осуществления государственных закупок. Один из ППС отметил, что гораздо легче было бы направить денежные средства на исследования, чем на другие цели.

Вставка 6.3. Финансовое управление и удержание доходов

Опрос, проведенный среди 29 европейских стран, определил следующие статистические данные о способности высших учебных заведений в сохранении профицита.

- Лишь в 4 странах не разрешено удержание профицита в высших учебных заведениях: в Египте¹, Греции, Ирландии и Литве.
- В рамках 15 юрисдикций допускается сохранение профицита без ограничений: в Австрии, Дании, Эстонии, Финляндии, Франции, Гессене, Венгрии, Исландии, Италии, Нидерландах, Северной Рейн-Вестфалии, Словацкой Республике, Испании, Швейцарии и Соединенном Королевстве.
- 3 страны предусматривают сохранение профицита в высших учебных заведениях до максимального процента: Чехия, Норвегия и Швеция.
- В 5 странах для сохранения излишек в высших учебных заведениях требуется разрешение внешнего органа: в Чехии, Латвии, Люксембурге, Португалии и Турции.
- 3 юрисдикции позволяют высшим учебным заведениям сохранение своих излишков, однако их распределение предварительно определяется внешним органом: Бранденбург, Польша и Турция.
- Одна юрисдикция позволяет высшим учебным заведениям сохранение своих излишков, однако налагает другие виды ограничений: Бельгия-Фландрия.

1. Примечание по Турции: Информация, содержащаяся в данном документе со ссылкой на Кипр, относится к южной части острова. На острове не существует ни одного органа, представляющего граждан Турции и киприотов-греков. Турция признает Турецкую Республику Северного Кипра (ТРСК). До тех пор, пока не будет найдено долгосрочное и справедливое решение в рамках Организации Объединенных Наций, Турция должна сохранить свою позицию в отношении Кипрской проблемы.

2. Примечание для всех государств-членов Европейского союза ОЭСР и Европейского Союза: Республика Кипр признана всеми членами Организации Объединенных Наций, за исключением Турции. Информация, содержащаяся в данном документе, относится к области, контролируемой правительством Республики Кипр.

Источник: Эта и другая информация о (финансовой) автономии в Европе доступна по адресу: <http://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/>.

Очевидно, что соблюдение финансовых правил является важным требованием в принятии всех основных решений - при наборе сотрудников, приобретении оборудования, заключении договоров и т.д. Это, прежде всего, касается государственных учебных заведений.

Предварительное разрешение от внешнего органа часто требуется до завершения сделки.

Несомненно, существуют многолетние дебаты по поводу соответствующей и необходимой степени государственного регулирования высших учебных заведений, и такое происходит в каждой стране. Что касается непосредственно Казахстана, результаты данного обзора соответствуют результатам обзора ОЭСР/Всемирного банка 2007 года и отчета «Дорожная карта» 2013-2014 годов¹⁰. Государственное регулирование и финансовая практика обеспечивают недостаточную гибкость и ограниченные стимулы для учебных заведений в их стремлении стать инновационными и более эффективными.

Роль частного сектора

Создание многих частных высших учебных заведений в период после обретения Независимости первоначально являлось частью стратегии быстрого увеличения возможностей получения высшего образования и снижения уровня безработицы среди молодежи. Большая часть доходов этих учебных заведений были и продолжают поступать за счет оплаты стоимости обучения и других сборов студентов. К 2005 году доля частных учебных заведений составила 61,4 % всех учебных заведений в Казахстане, и 46,3% учебных заведений приходилось на учебные заведения послесреднего образования (OECD/World Bank, 2007).

За последние десять лет наблюдается резкое сокращение числа учебных заведений в Казахстане. Причины этого отчасти лежат в «повышении качества и эффективности и обеспечения разнообразия» в системе высшего образования (Назарбаев Университет, Высшая школа образования, 2014). Количество учебных заведений в частном секторе снизилось от 130 в 2014 году до 77 в том же году (АО «Информационно-аналитический центр», 2015а). Однако группе ОЭСР по обзору было сообщено, что сокращение числа частных учебных заведений является более очевидным, чем реальным: большая часть учебных заведений объединяется с другими учебными заведениями, а не закрывается полностью. Доля студентов, обучающихся в частных учебных заведениях, не снизилась, а наоборот увеличилась.

¹⁰ Речь идет о диагностическом отчете «Разработка стратегических направлений реформирования образования Республики Казахстан на 2015-2020 гг.» – г.Астана, 2014. – 182 с. (прим. редактора)

Несмотря на то, что в большинстве стран ОЭСР в основном отдается предпочтение государственным учебным заведениям, предоставляющим высшее образование. Частные учебные заведения играют доминирующую роль в Японии и Корее. Кроме этого роль частных учебных заведений играет важную роль в Соединенных Штатах, где около 30% учащихся учатся в частных учебных заведениях.

За последнюю четверть века небольшая система высшего образования Казахстана, в которой практически все вузы были государственными, превратилась в систему, в которой большинство учебных заведений (чуть более половины) являются частными. Несомненно, рост количества частных вузов создает возможности для получения образования. Частные учебные заведения вносят значительный вклад в человеческий капитал нации. Трудно представить будущее высшего образования в Казахстане без существенной роли частного сектора, однако, как это будущее будет развиваться, является другим вопросом.

При принятии политических решений о будущем развитии необходимо учесть соответствующую роль, обязанности и привилегии государственных и частных учебных заведений. Являются ли их обязанности схожими и аналогичными или они несколько отличаются? Учитывают ли частные/государственные учебные заведения, играющие дополнительную или конкурентную роль, интересы нации? Если да, то какими способами они должны отличаться и дополнять друг друга? В каких областях они должны конкурировать и какими должны быть основные правила для конкуренции?

С точки зрения финансов возникают следующие вопросы: какова должна быть роль государства в финансировании государственных и частных учебных заведений? Должны ли быть различные критерии для государственных и частных учебных заведений? Должно ли государство оказывать больше помощи студентам, посещающим учебные заведения с более высокими издержками, будь то государственные или частные? Должны ли различные виды помощи быть предоставлены для студентов, посещающих различные учебные заведения?

Как видно из посещений группой по обзору государственных и частных высших учебных заведений, данные вопросы в значительной степени занимают умы руководителей образования в обоих секторах. Это является своеобразной почвой для объективного обсуждения роли такого вида учебных заведений.

Рекомендации

В данной главе был поднят ряд вопросов, сопровождаемый обсуждениями. Также были предложены меры, которые могли бы повысить эффективность и действенность высшего образования Казахстана в достижении национальных целей. Следующие рекомендации были предложены к основным темам данной главы, которые также были изучены в некоторой степени в предыдущих главах данного обзора.

Необходимо увеличить размер государственных инвестиций в высшее образование, приведя его в соответствие с уровнем других стран, моделей образования которых Казахстан старается придерживаться.

- Государственные инвестиции Казахстана в сфере высшего образования не соответствуют амбициям страны, заключающиеся в развитии навыков мирового класса и знаний. Объем инвестиций частного сектора, несмотря на его преобладание по сравнению с государственным, не могут восполнить все пробелы.
- Новые государственные инвестиции должны быть тщательно распределены для того, чтобы: помочь привлечь и удержать таланты для формирования сильной системы высшего образования; уменьшить искусственно созданные барьеры высшего образования; и обеспечить, чтобы эффективная практика оценки студентов содействовала подготовке квалифицированных выпускников.

Национальное правительство должно сейчас и регулярно проводить переоценку своих финансовых стратегий получения высшего образования в контексте национальных целей.

- Непрерывный, систематический и стратегический процесс обзора должен гарантировать, что финансовые ресурсы являются достаточными, и что они эффективно распределяются для достижения этих целей среди всех учебных заведений в системе.
- Этот процесс должен проходить при активном участии широкого круга заинтересованных сторон для гарантирования достоверности оперативных данных.

Эффективность и результативность системы государственных грантов в реализации национальных целей должна быть пересмотрена.

- Действующая казахстанская система получения грантов на основе академических достижений влечет значительные безвозвратные потери в системе высшего образования. Учитывая сложившийся низкий уровень государственных инвестиций, Казахстан не может себе это позволить. Система также имеет непреднамеренное воздействие на выбор студента.
- Следует серьезно изучить вопрос об изменениях в системе, а также политику предоставления грантов на основе финансовой потребности потенциальных студентов и наращивания финансовых взносов со стороны студентов с высоким уровнем дохода.

Уровень финансового контроля учебных заведений должен быть значительно сокращен.

- Казахстан должен выделять особую важность пост-аудита, который должен позволить учебным заведениям сохранять и накапливать средства в течение долгого времени в целях укрепления их финансовой устойчивости и гибкости, а также обеспечить стимулы для повышения эффективности и действенности.

Примечание

1. Средний размер расходов на третичное образование в % от ВВП для стран ОЭСР составляет 1,6% (ОЭСР, 2015). Важно отметить, что данные ОЭСР охватывают всю систему третичного образования, а не только высшее образование.

Использованные источники

- Ariely, D. (2010), *The Upside of Irrationality: The Unexpected Benefits of Defying Logic at Work and at Home*, Harpercollins, New York.
- Boyer, E. (1997), *Scholarship Reconsidered*, carnegie foundation for the advancement of teaching, Palo alto.
- Carnegie commission on Higher education (1973), *Higher Education; who pays? Who benefits? Who should pay?: A report and recommendations*, Mcgraw-Hill, New York.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2015a), «Базовый отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2015b), *Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан*, ИАЦ, Астана.
- Johnstone, D.B. and P.N.Marcucci (2010), *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Jones, D. P. (1982), *Data and information for executive decisions in higher education*, National center for Higher education Management systems (NCHEMS), Boulder, CO.
- Lingenfelter, P. (2016), *“Proof,” Policy, and Practice: Understanding the Role of Evidence in Improving Education*, Stylus, Sterling, va.
- МОН РК (2015), Министерство образования и науки Республики Казахстан, Статистика, <http://edu.gov.kz>.
- Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap, www.iu.qs.com/2014/06/netherlands_studentgrants-to-be-replaced-by-loans/.
- Nazarbayev, N. (2014), “Kazakhstan’s way – 2050: common aim, common interests, common future”, state of the Nation address by President

- Nursultan Nazarbayev, 17 January 2014, http://strategy2050.kz/en/page/message_text20141//.
- Диагностический отчет «Разработка стратегических направлений реформирования образования Республики Казахстан на 2015-2020 гг.» – г. Астана, 2014. – 182 с.
- OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2014), *Reviews of National Policies for Education: Secondary Education in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205208-en>.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>.
- OECD/The World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.
- State Higher education executive officers (SHEEO) (2010), *Four-State Cost Study*, Boulder, Colorado, www.sheeo.org/sites/default/files/publications/sHeeo_cost%20study%20Report_2010.pdf, Boulder.
- University Autonomy in Europe, www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/.
- Wildavsky. A. (1964), *The politics of the budgetary process*, Toronto, Little Brown.
- Zumeta, W. et al. (2012), *Financing American higher education in the era of globalization*, Harvard Education Press, Cambridge, MA

Глава 7

Управление системой высшего образования в Казахстане

В данной главе говорится об управлении высшим образованием, а также последних изменениях, предпринятых в Казахстане по укреплению институционального управления, повышению автономии и подотчетности, а также о балансе финансовой гибкости и ответственности. В главе также рассматривается роль государственного и частного секторов в сфере высшего образования. Определяются четыре приоритетные области, в управлении которыми присутствуют определенные проблемы: чрезмерное финансовое регулирование высших учебных заведений Казахстана; отсутствие академической автономии, которая не стимулирует деятельность преподавателей и образовательную креативность, инициативы и ответственность; слабая организационная автономия высших учебных заведений, а также чрезмерное регулирование государственных и частных учебных заведений, в котором отсутствует рациональная оценка их отличительных особенностей.

Функции и обязанности в управлении системой высшего образования

Основа полномочий и целей управления

Обсуждение политики управления в системе высшего образования включает в себя три координирующих центра: профессиональный/коллегиальный орган академических сотрудников, рыночные и руководящие (управленческие) функции. Каждая форма такого управления имеет собственные требования к законной власти, а в некоторых отношениях их требования совпадают (Clark, 1983). В большинстве стран функция каждой конкретной претензии регулируется в общей стратегии управления высшим образованием (Рисунок 7.1).

Рисунок 7.1. «Треугольник управления» Кларка



Источник: Clark, 1983 (По данным Santiago, P. et al., 2008).

Основываясь на этой модели начальные разделы этой главы описывают общие принципы и соображения, связанные с управлением высшим образованием. Это, в свою очередь, позволит лучше определить задачи, стоящие перед Казахстаном, во второй части главы.

Целью управления является обеспечение совместной работы заинтересованных сторон в области высшего образования по достижению целей, которые они ставят. Данные цели были представлены по-разному, однако следующие общие проблемы, как правило, возникают в большинстве стран - в том числе и в Казахстане (для примера см. Вставку 7.1). Правительство, преподаватели высших учебных заведений и студенты имеют свои взгляды на процесс высшего образования, однако все они соглашаются с тем, что система высшего образования:

- реагирует на потребности студентов и преподавателей посредством предоставления хорошо подготовленным выпускникам рабочих мест в сфере экономики, которая ценит знания и интеллектуальные навыки;
- подготавливает студентов к полноценной жизни и способствует становлению ответственной и образованной личности;
- генерирует новые знания и применяет знания для улучшения качества жизни и решения практических проблем, с которыми сталкиваются страны, предприятия, правительства и люди;
- позволяет избежать полной зависимости от правительства и налогоплательщиков в отношении доходов, необходимых для поддержки своей деятельности;
- формирует финансовую поддержку со стороны частного сектора, студентов, получающих высшее образование, а также выпускников и меценатов с интересом к общему благу;
- является эффективным и действенным в выполнении всех своих миссий;
- является глобально-признанным за его качество и преимущества, которые заключаются в интеграции талантов и получении опыта международного научного сообщества в национальной системе высшего образования;
- обеспечивает целостность, избегая коррупции, которая приводит к острой нехватке ресурсов и наносит ущерб репутации высшего образования.

Вставка 7.1. **Новый шотландский кодекс управления системой высшего образования**

Система высшего образования Шотландии включает в себя широкий спектр разнообразных учебных заведений с различными инструментами, традициями и стратегическими миссиями, а также новый *Шотландский кодекс управления высшим образованием*, который направлен на отражение такого разнообразия. Кодекс не содержит в себе предписывающий набор правил, а, скорее, набор основных принципов, основанных на руководящих принципах и примерах хорошей практики управления учебными заведениями. Учебные заведения будут вынуждены придерживаться подхода «соблюдение или разъяснение». Такой подход способствует эффективному управлению с помощью действенного и прозрачного способа.

Кодекс определяет цель управления системой высшего образования как содействие «долговременному успеху, целостности и поддержанию высокого стандарта честности учебных заведений в целом» посредством:

- институциональной автономии;
- финансовой отчетности и эффективности;
- активного участия заинтересованных сторон;
- защиты от потенциальных конфликтов интересов;
- поддержание и соблюдение четкой формулировки полномочий и ответственности в рамках учебных заведений;
- сопровождение таких полномочий и ответственности с подотчетностью перед ключевыми внутренними и внешними заинтересованными сторонами.

Руководящий орган в вузе определяет общее стратегическое направление и устанавливает институциональные ценности. Его действия отличаются от оперативного управления учебными заведениями, которое осуществляется командой «старших администраторов».

Источник: *The Scottish code of good HE governance* , <http://www.scottishuniversitygovernance.ac.uk/>.

Международный опыт свидетельствует о том, что, для того, чтобы эти цели были достигнуты, правительство, как правило, должно играть активную роль в системе высшего образования.

Оно не может достичь этих целей, исключительно полагаясь на инструменты, находящиеся в его распоряжении, то есть бюджетные средства и государственный заказ, нормативно-правовые документы, информирование и непосредственно предоставление образовательных услуг. Кроме этого, они должны опираться на профессиональный опыт лидеров неправительственных организаций и гражданского общества, частные инициативы и рыночные

механизмы. Таким образом, все три источника полномочий, определенных в указанной выше модели, являются взаимозависимыми. В хорошо функционирующей системе высшего образования все три источника будут иметь важное значение в достижении общих целей (Maggio, 2012).

Роль (и ограничения) профессионального опыта в области управления

Совершенствование высшего образования требует профессионального опыта, а также свободы для использования этого опыта. Достижения в области знаний, передача знаний, а также решение социальных и экономических проблем, как правило, не могут быть реализованы путем простого соблюдения инструкций и использования имеющихся ресурсов. Такие цели реализуются, когда проводится детальное изучение и оспаривание имеющихся ресурсов, когда новые подходы, используемые в решении проблем, больше не являются эффективными и когда изменяющиеся условия приводят к инновациям и адаптации.

Ключевой аспект понятия «академическая свобода» заключается в свободе профессиональных ученых в их исследованиях и преподавании, а также в выражении своих профессиональных взглядов без каких-либо ограничений, связанных с их работой. Такая свобода особенно необходима в интеллектуальном пространстве классов и лабораторий. Это означает, что организационная политика не должна ограничивать свободу мысли, исследований и выражение взглядов научных сотрудников.

Такая независимость мысли не исключает возможности совместной работы исследователей. Преподаватели колледжей и университетов более успешно работают совместно с другими коллегами, которые могут критически оценить, оспорить или проверить научную работу другого исследователя. Кроме того, такая совместная работа способствует общему решению проблем. Такие плюсы академической свободы объясняют существенную роль преподавателей в управлении перспективными высшими учебными заведениями. Система высшего образования, которая не обеспечивает академическую гибкость и свободу, будет испытывать трудности привлечения и удержания талантов, которые необходимы для совершенствования системы в целом.

Все это не предполагает, что гибкость и свобода управления может существовать без ответственности перед другими. При полной чрезмерной независимости научного сообщества, а также отсутствии учета интересов студентов и окружающего сообщества существует большая вероятность, что оно (научное сообщество) может потерять

информацию и обратную связь, необходимую для выполнения своей миссии. При невыполнении миссии это сообщество рискует потерять доверие общественности и доступ к ресурсам, необходимым для ее выполнения. Это является причиной того, почему рынок и правительство играют важную роль в управлении высшим образованием.

Роль (и ограничения) рынка в управлении

Вторым источником власти в высшем образовании является рынок - постоянный и естественный сдерживающий фактор академической власти и автономии. Выплаты студентов за получение высшего образования уже давно являются распространенным средством финансирования высшего образования. Без желания студентов в получении образования и оплаты такой привелегии (с их налогами и/или упущенными доходами) система высшего образования не могла бы функционировать.

Ценовая система и рынок являются эффективным средством распределения ресурсов и принятия многих решений в обществе. Его эффективность заключается в повсеместном потреблении товаров и услуг посредством конкурирующих провайдеров, где большинство потребителей имеют доступ к достоверной информации и существует свобода выбора среди поставщиков. Кроме этого существенную роль играют потребительские решения, принимаемые на краткосрочной или долгосрочной основе.

Ряд таких условий соблюдается в системе высшего образования, чего нельзя сказать о других важных условиях. Высшее образование становится все более широко «потребительским», а также можно отметить быстрый рост количества конкурирующих поставщиков и их функций (обучение в областях высокого спроса, таких, как информационные системы, бизнес и т.д.). Тем не менее существует очень небольшое количество (или полное отсутствие) частных провайдеров, занимающихся проведением фундаментальных исследований или предоставляющих обучение в таких важных областях, которые имеют низкий спрос (например, программы постдипломного образования). Министерство, которое регулирует рынок для удовлетворения всех потребностей высшего образования, может выявить, что важные потребности остаются неудовлетворенными.

В силу характера высшего образования рыночная система также создает риск для потребителей. Студенты, поступающие в университеты для получения высшего образования, получают разное качество и количество информации. У некоторых студентов имеются определенные преимущества при получении большого количества информации для обоснования своих решений, а также получения

финансового достатка, необходимого для выбора дорогостоящих или удаленных провайдеров образования. Несмотря на это многие студенты не пользуются таким преимуществом. В случае неправильного выбора вложенный капитал, а также время, потраченное на обучение, могут остаться неоправданными. Студенты, испытывающие недостаток ресурсов, могут также столкнуться с трудностями в получении доступа к рынкам частного капитала для финансирования своих инвестиций в сферу образования.

Эти факторы существенно ограничивают потенциал рынка, а также препятствуют государственному вмешательству для удовлетворения потребностей страны в получении высшего образования. При ограничении потенциальной прибыли рынок не сможет повлиять на удовлетворение важных общественных нужд. Кроме того, он не сможет поддержать студентов, которые не имеют финансовый или географический доступ к получению образования. У некоторых провайдеров образования на рынке может возникнуть желание достижения или расширения прибыли за счет снижения качества или сокращения числа студентов, которые вряд ли могут извлечь пользу из программ.

В ответ на ограничения рынка большинство стран создали и сохранили государственные высшие учебные заведения, а также предоставили государственные программы, направленные на финансовую поддержку студентов, обучающихся в государственных и частных университетах, ввели соответствующие правила для обеспечения гарантии качества и защиты прав потребителей. Тем не менее, они также опирались на рынки и конкуренцию среди университетов для получения преимуществ, которые они обеспечивают: привлечение инвестиционного и благотворительного капитала для поддержки высшего образования; содействие реагированию на потребности студентов и рынка труда; создание стимулов для учебных заведений в улучшении их конкуренции за качество и/или ценовую политику. Рынок посылает желаемые импульсы правительству, которое учебные заведения и студенты игнорируют на свой страх и риск.

Роль (и ограничения) правительства в управлении

Третьей основой власти для управления высшим образованием является легитимность суверенного государства. В 21 веке высшее образование является системой, которая охватывает значительную часть населения. Знания приобретают все большее значение в мировой экономике: во многих странах послесреднее образование стало как минимум *де-факто* требованием для трудоустройства на хорошо оплачиваемую работу. В результате проблема 21 века, с

которой сталкивается правительство, не заключается лишь в принятии участия в управлении высшим образованием, а в том, каким образом обеспечить это самое участие для эффективного наращивания потенциала учебных заведений в целях удовлетворения возникающих потребностей населения и экономики. Правительства должны учитывать потребности рынка в талантах; людей - в развитии знаний; необходимость развития опыта в области высшего образования; и необходимость совершения разумных инвестиций в целях достижения национальных целей (Lingenfelter, 2004).

Разные страны проводили различные стратегии предоставления высшего образования. Большинство из них особо подчеркивали важность прямого предоставления услуг высшего образования посредством государственных учебных заведений. Некоторые страны полагались в основном на частные независимые университеты, но гораздо больше связывали надежды как с государственными, так и с частными вузами для предоставления возможности обучения и служения другим целям. Независимо от выбранного приоритета государственных и частных учебных заведений в странах необходимо предпринять ряд решений, касающихся их стратегий и управления системой высшего образования:

- В какой степени, для каких целей, кому и каким образом государство будет предоставлять финансовые ресурсы для повышения уровня образования и научных исследований?
- Какие факторы будет учитывать государство в создании условий для получения государственных субсидий?
- Какие механизмы, независимо от сектора, будет использовать государство, чтобы обеспечить качество и создать соответствующие способы защиты для студентов и потребителей?
- Каких механизмов будет придерживаться государство в управлении государственной собственностью и учебными заведениями?

Эффективность роли правительства в области высшего образования зависит от нескольких факторов:

- От качества его общего видения в предоставлении высшего образования в стране. Является ли оно достаточно широким, глубоким и хорошо разработанным для удовлетворения потребностей нации?
- От эффективности стратегий по увеличению государственных инвестиций. Достигли ли государственные инвестиции своих

намеченных целей? Являются ли они эффективными? (Данный вопрос был подробно изучен в Главе 6).

- От эффективности правительственных постановлений и практики в области обеспечения и продвижения качества, способности реагировать на общественные нужды и целостность системы (подробнее в Главе 2).
- От способности правительства использовать рыночные силы и способности других людей - ученых, независимых институтов, граждан и бизнес-лидеров - для достижения целей, выходящих за пределы возможностей правительства.
- От способности правительства сохранять эффективный баланс между ответственностью для общественных целей и академической независимостью, необходимыми для развития передового опыта в области высшего образования.

Одним из очевидных ограничений в отношении правительств является финансирование. Теоретически правительства могут взимать налоги, являющиеся достаточными для оплаты всех расходов, связанных с формированием желаемой системы высшего образования. Однако большинство правительств определили, что такой уровень налогообложения является нецелесообразным в политическом и в финансовом отношении. Высшее образование обеспечивает значительные преимущества для отдельных лиц, а также представляет многие коммерческие и социальные интересы в обществе. Опыт показывает, что отдельные лица и другие заинтересованные стороны готовы вкладывать свои собственные ресурсы в развитие системы высшего образования. Такие вложения частных средств являются ресурсом для улучшения высшего образования, которое также отражает общественные интересы. Таким образом, обязанностью правительства является гарантия того, что достаточное количество ресурсов предоставляется для совершенствования системы высшего образования, а граждане участвуют в ее модернизации.

Органы, руководящие высшим образованием, также являются ограниченными в своем опыте и динамичности. Академическая мобильность и свобода имеют важное значение, так как научные проблемы являются сложными и претерпевают постоянные изменения. Для совершенствования системы необходима децентрализация как власти, так и учебных заведений. Это позволит учебным заведениям решать проблемы сложной и динамичной академической работы, а также своевременно реагировать на изменяющиеся потребности отдельных лиц и общин. Правительства не могут приобрести требуемые знания для управления системой высшего образования в быстром темпе, более того, их быстрая смена

не позволяет вести эффективный контроль над колледжами и университетами. Иногда они учреждают «буферные органы», которые непосредственно занимаются фактическим процессом получения высшего образования. Однако такие органы могут столкнуться с ограничениями в своих знаниях и ответственности.

Роль советов в управлении государственными учебными заведениями

Существует неизбежное противоречие между общественной собственностью высшего учебного заведения и гибкостью, а также оперативной автономией, которые необходимы для совершенствования. Во многих странах советы директоров играют важную роль в разрешении такого противоречия. Управляющие советы функционируют следующим образом. Совет:

- является органом, уполномоченным выбирать главу исполнительной власти, оценивающей его или ее производительность;
- орган принятия решений, который разрабатывает или ратифицирует основные политические решения, касающиеся бюджета и стратегического плана учебных заведений;
- источник консультативной помощи, поддержки и подотчетности для исполнительного директора;
- постоянный, самообновляющийся орган, направленный на развитие эффективности и постоянного совершенствования института;
- поддерживает учреждение путем осуществления взаимодействия с обществом и правительством;
- источник финансовой поддержки;
- способ гарантии активной реакции учебного заведения на общественные интересы.

В некоторых юрисдикциях члены советов государственных учебных заведений назначаются исполнительной властью (как правило, в шахматном порядке сроков полномочий). Например, в Соединенных Штатах некоторые советы управляющих избираются непосредственно общественностью (относительно редко для государственных университетов и обычное явление для местных колледжей). В таких странах, как Канада правительства не играют непосредственную роль в выборе регулирующих членов правления. Они должны одобрить выборы, а также имеют право отказать в утверждении. В некоторых странах управляющие советы включают значительное количество членов, которые являются преподавателями

или сотрудниками различных учебных заведений, при условии, что значительное число членов (или даже большинство) должно быть внешним по отношению к учебным заведениям.

Советы государственных учебных заведений, которые назначаются Министерством, занимаются не только контролем по осуществлению централизованной политики. Они создают пространство для разнообразия и инноваций в государственных учебных заведениях в широких рамках институциональных миссий, установленных правительством на основе общего плана для получения высшего образования. Они не могут иметь независимых полномочий для создания (например) медицинских учреждений или программ докторантуры, если их учреждение не было утверждено согласно миссии вуза. Тем не менее, советы осуществляют надзор за выполнением миссии учебного заведения. Зарекомендовавшие себя советы имеют право по своему усмотрению определять, какие решения должны быть переданы на утверждение ректору, другим административным руководителям и преподавателям, и какие решения требуют утверждения совета директоров.

Эффективность совета зависит от способности понимания его членами того, что является необходимым для институционального совершенствования. Это связано с пониманием соответствующей роли и ограничений совета в разработке политики; установлением целей и стандартов производительности; обеспечением возможности для развития исполнительного руководства; устранением дисфункциональных препятствий в действиях.

Крайне важно, чтобы правительства или другие назначенные члены совета, которые имеют определенный статус, опыт и способности, могли выполнять свои обязанности. Многие советы проводят ориентационные мероприятия и мероприятия по подготовке кадров с целью поддержания новых членов в их эффективной работе. Некоторые правительства осуществляют официальное обучение или мотивируют членов совета директоров к участию в ассоциациях, помогающих членам правления понимать и выполнять свои обязанности надлежащим образом.

Если правительственная политика не будет возлагать значительные обязанности на руководящие советы, давать им свободу действий, то это будет значительным препятствием для привлечения способных членов совета директоров. Потенциальный сотрудник, который мог бы стать эффективным членом совета, вряд ли будет заинтересован в предоставлении услуг совету, который не обладает существенными полномочиями. Разделение труда между государственной политикой и институциональным управлением может быть распределено в интересах обоих. Взаимодействие

(постоянное) между членами управляющего совета и органами государственной власти необходимо для достижения общего понимания и взаимной выгоды. Тем не менее разделение власти имеет важное значение для реализации преимуществ совета (см. Вставка 7.2).

Вставка 7.2. Ирландия и управление университетами

Ирландия предлагает интересный пример для развития университетского управления в течение долгого времени. Учитывая роль университетов в национальной политике и социальном развитии, а также их зависимость от общественности и частного финансирования, национальное правительство и университетский сектор установили партнерские отношения для создания основы для управления.

Эволюцию структуры управления можно проследить в Законе «Об университетах 1997 года» и в кодексе 2001 года «Финансовое управление университетов Ирландии». В 2007 году орган высшего образования и Ирландская ассоциация университетов совместно обновили и внесли некоторые изменения в соответствующие положения Кодекса и расширили его сферу влияния далеко за рамки финансового управления, приняв «Кодекс законодательства, принципов, практики и руководящих принципов управления». Принципы Кодекса и требования к отчетности были приняты во всех университетах.

В 2012 году Кодекс «Управление ирландскими университетами» был изменен повторно в целях отражения новых достижений и передового опыта в области управления, с обновлением требований, обязанностей и ответственности в таких областях, как внутренний контроль, аудит и управление рисками.

Кодекс, который подлежит регулярному пересмотру, содействует университетам и их руководящим органам в управлении университетами, устанавливая соответствующие процедуры и средства контроля. Установленные принципы и передовая практика не носят обязательного характера. Вместо этого они служат в качестве ориентира, который применяется университетами в соответствии со сложившимися обстоятельствами и организационной структурой. В целом это дает правительству и широкой общественности уверенность в том, что университеты работают в соответствии с хорошо развитыми стандартами и придерживаются верной практики управления и подотчетности.

Источник: Governance of Irish Universities (2012), http://www.hea.ie/sites/default/files/university_code_of_governance_2012.pdf.

Управление системой высшего образования в Казахстане

Двадцать пять лет назад управление и финансирование высшего образования в Казахстане осуществлялись на основе полномочий и ресурсов государства. Однако, начиная с 1990 года Казахстан начал опираться на ресурсы рынка для предоставления высшего образования. Это подразумевало стимулирование и содействие

развитию частных учебных заведений высшего образования, а также полагалось в основном на доходы за оплату обучения со стороны студентов в государственных и частных вузах. Однако такая опора на рыночные механизмы не уменьшила роли государства в управлении. Несмотря на некоторые существенные различия между государственными и частными университетами (например, в отношении полномочий по назначению ректоров), правительство продолжает играть очень важную роль в регулировании как государственных, так и частных учебных заведений.

Государственное регулирование высшего образования и процесс аттестации

Регулирование высшего образования со стороны министерства основывается на законе «Об образовании» (2007). Комитет по контролю в сфере образования и науки проводит аттестацию каждого вуза, по крайней мере, один раз в пять лет, чтобы определить соответствие законам и нормативным актам, с акцентом на оценку соотношения между числом учащихся /преподавателей, а также успеваемости учащихся по предметным тестам. Если определяется, что работа учебных заведений не соответствует правилам закона, его лицензия приостанавливается и ректор вуза привлекается к ответственности за совершение административного правонарушения.

В период с 2008 по 2014 год Комитет провел аттестацию 157 университетов. Кроме того, Комитет также проводит регулярные проверки высших учебных заведений (в особенности тех учебных заведений, где наиболее вероятны риски нарушений) с целью обеспечения соответствия их деятельности правилам. Специальные проверки могут также возникать в ответ на жалобы. В 2014 году такие инспекции привели к приостановке действия лицензий более 20 учебных заведений. Три вуза из их числа позже восстановили образовательные лицензии и один вуз добровольно сдал лицензию (АО «Информационно-аналитический центр», 2015).

Предпринимались некоторые действия по ослаблению жестких условий подхода к проведению аттестации и инспекции для обеспечения качества. В 2005 году правительство учредило Национальный центр аккредитации при Министерстве образования и науки. Создание юридического органа для признания аккредитации учебных заведений стало первым шагом на пути содействия профессиональному коллегиальному органу как инструменту управления вузами Казахстана. Такой юридический орган был реорганизован в Центр Болонского процесса и академической мобильности в 2012 году. В настоящее время два казахстанских аккредитационных органа, а также восемь международных

аккредитованных органов включены в Национальный реестр аккредитационных органов.

Как было отмечено в главе 2 ожидаемые изменения в ст. 5 Закона «Об образовании» (2007) направлены на постепенную замену аттестации аккредитацией в целях обеспечения качества. Переход к более надежной системе обеспечения качества, которая будет содействовать повышению стандартов, стимулируя при этом большую институциональную ответственность в целях обеспечения значимых улучшений, будет иметь решающее значение для укрепления архитектуры управления высшим образованием в Казахстане. Кроме того, важно двигаться вперед на основе других реформ по обеспечению более эффективного управления, занимающих центральное место в обзоре 2007 года, а также необходимо направить соответствующие усилия на создание условий для большей институциональной автономии и лидерства.

Последние меры по укреплению институционального управления в Казахстане

Обзор 2007 года ОЭСР / Всемирного банка *о высшем образовании в Казахстане* описал систему управления, которая была в значительной степени основана на законах, а также органах принятия решений Министерства образования и науки и др. Рисунок 7.2 обобщает рекомендации, содержащиеся в докладе 2007 года, с краткой оценкой текущего состояния.

Рисунок 7.2. Ход выполнения рекомендаций ОЭСР / Всемирного банка 2007 года

Рекомендации ОЭСР 2007 года	Ход выполнения
<p>Все высшие учебные заведения (вузы), имеющие аккредитацию, должны иметь право на автономию, а также принимать собственные решения по введению новых курсов программ бакалавриата и постдипломных программ, содержанию курса, экзаменам, стандартам обучения и определенным изменениям в стандартах.</p>	<p>Автономия в области составления учебной программы была расширена в предельном объеме в программе бакалавриата и постдипломного обучения, однако большинство из рекомендаций не было реализовано</p>
<p>Для того, чтобы повысить эффективность управления вузами и привести учебные заведения Казахстана в соответствие с передовой практикой в развитых странах, все вузы должны создать управляющие советы с преобладанием внешних членов в дополнение к их научным или академическим советам; руководящие советы должны назначать ректоров.</p>	<p>Были созданы Наблюдательные советы для некоторых государственных учебных заведений, однако большинство из рекомендаций не было реализовано.</p>
<p>Все вузы должны иметь право определения заработной платы и условий ППС, управления своими собственными бюджетами и представления анализа доходов вуза.</p>	<p>Несмотря на то, что некоторые учебные заведения имеют относительную свободу определения заработной платы ППС, большинство из рекомендаций не было реализовано</p>

Аккредитация вузов должна быть независимой от Министерства образования и науки Республики Казахстан.

Роль Министерства образования и науки Республики Казахстан в управлении высшими учебными заведениями, а также контроль над ними должны быть уменьшены до минимально возможного уровня.

Аккредитация начинает заменять аттестацию, управляемую Министерством образования и науки Республики Казахстан, однако этот процесс находится на стадии развития и ее независимый характер остается под сомнением.

Изменения роли Министерства образования и науки в управлении высшими учебными заведениями были незначительными. Назарбаев Университет получил статус «независимого университета», однако уровень государственного контроля по-прежнему остается существенным.

Источник: OECD/World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en>.

После представления данных рекомендаций в 2007 году структура управления высшим образованием в Казахстане стала модернизироваться. В 2007 году Министерство образования и науки издало приказ, устанавливающий цели для попечительских советов. Данный приказ определил роль советов как поддержку высших учебных заведений в реализации их уставных функций; содействие в продвижении международного сотрудничества, повышении уровня образования, условий жизни и занятости студентов из социально-уязвимых слоев населения; и внесение предложений по устранению недостатков в организациях образования. Указ не предусматривал установление формальной роли органа управления для этих советов, однако данный приказ стал первым шагом на пути к созданию неправительственного органа для консультирования высших учебных заведений. В настоящее время около половины университетов в Казахстане (62 из 125) создали Попечительские советы (АО «Информационно-аналитический центр», 2015).

В 2012 году Министерство образования и науки издало дополнительные рекомендации по созданию наблюдательных советов. Эти советы должны состоять из представителей Министерства, местного исполнительного органа, Национальной палаты предпринимателей, общественности и руководителей государственных компаний. Попечительские советы имеют некоторые ограничения в полномочиях по управлению. Они решают вопросы, связанные с выделением спонсорской, благотворительной помощи, средств, полученных от негосударственных источников, в том числе выделением любого чистого дохода, которое допускает государство для сохранения в учреждении. Наблюдательные советы имеют беспрепятственный доступ к документам, содержащим информацию о текущем состоянии учебных заведений. Они также могут определить срок полномочий и уровень заработной платы секретаря Совета. Кроме этого, они могут вносить предложения в Министерство по вопросам участия государственных учебных заведений в организациях, принадлежащих сторонним юридическим лицам по другим основным вопросам.

В 2015 году Министр национальной экономики установил правила, регулирующие выборы должностных лиц Попечительских советов. Эти правила содержали семь страниц и охватили 25 тем, описывающих процедуры выбора членов совета директоров; вопросы квалификации и дисквалификации членов правления; спецификации требуемого содержания заявок для участия в выборах; процедуры оценки членов совета директоров и другие основные и процедурные вопросы. Такие правила демонстрируют серьезность, с которой данная инициатива была выдвинута и свидетельствуют о содействии ее успешной реализации. Во время этого обзора девять государственных университетов имели при себе Наблюдательные советы. Разрабатывались планы по созданию более 20 таких советов при государственных университетах.

Несмотря на то, что данные инициативы являются первыми шагами на пути к более децентрализованной системе управления, высшее образование в Казахстане по-прежнему в значительной степени контролируется детализированными и предписывающими законами и нормативными актами, а также решениями, принятыми Министерством образования и науки (и другими национальными министерствами). Большинство основных законов и практики, регулирующие и ограничивающие высшие учебные заведения, остались прежними. Одним из наиболее важных из них является положение о том, что ректоры государственных учебных заведений назначаются и могут отстранены от своей должности Президентом Республики Казахстан (для национальных университетов), либо министром (для государственных университетов).

Тем не менее, некоторые законы и нормативные акты, предписывающие содержание учебной программы, действительно находятся на стадии изменения. Государственные обязательные образовательные стандарты, устанавливающие содержание учебной программы, были смягчены с целью предоставления высшим учебным заведениям больше автономии в разработке академических программ обучения. На уровне бакалавриата 45% программ обучения составляют обязательную норму, остальные 55% имеют больше автономии. На уровне магистратуры 70% содержания учебной программы может быть определено на институциональном уровне, на уровне докторантуры эта цифра возрастает до 90%. Тем не менее, в ходе визитов контрольной группы ОЭСР в кампусы не было до конца ясно, что существенные изменения или улучшения в реальной практике основ такого положения привели к большей гибкости учебной программы. Кроме того, отдельные преподаватели и научные сотрудники выразили озабоченность по поводу значимости некоторых из оставшихся утвержденных компонентов учебного плана, предполагая, что они могут вытеснить другие более важные

аспекты обучения, которые теряют свою актуальность, что может сделать сотрудничество с учебными заведениями за пределами Казахстана сложной задачей.

Во многих отношениях медленные темпы перемен в управлении высшим образованием Казахстана не являются удивительными. Было бы странно (и даже может быть неблагоприятно) для органов управления власти вносить коренные изменения в закон без соответствующих дискуссий и тематических обсуждений. Кроме того, такие новые методы работы довольно сложно реализовать для отдельных лиц и учебных заведений за такой короткий срок. Инерция является очень мощной силой в большинстве организаций, в особенности в высших учебных заведениях, где работа распределяется по многим департаментам и областям исследования. Легче упорядочить простую организацию, чем внедрить довольно сложную систему, особенно когда традиционная практика подчеркнула важность соблюдения положений и правил детального законодательства.

Десятилетие между обзором ОЭСР / Всемирного банка 2007 года и текущим обзором ОЭСР высшего образования в Казахстане может быть охарактеризовано как период активности, направленный на реализацию рекомендаций обзора 2007 года в сфере управления. Однако он не привел к фундаментальным изменениям в отношениях высших учебных заведений и государства. Были созданы попечительские и наблюдательные советы в государственных учебных заведениях, однако их роль почти полностью ограничивается предоставлением консультаций, что говорит о том, что советы играют *важную* консультативную роль лишь в нескольких вузах (Hartley et al. 2015). В ответ на поручения министерства большинство университетов обратились к региональным работодателям для развития совместного партнерства. Группе экспертов ОЭСР было сообщено, что в некоторых случаях такие усилия способствовали развитию продуктивных и влиятельных связей. Пока не ясно, обладают ли университеты достаточной гибкостью, которая необходима для точного и быстрого реагирования на потребности общества, которому они служат.

Медленные темпы прогресса в направлении большей институциональной автономии также предполагают реальную степень амбивалентности - особенно среди администраторов и представителей общественности. Например, некоторые из правительственных чиновников, опрошенные группой ОЭСР по обзору, усомнились в готовности системы высшего образования в Казахстане к большей автономии. Опасения по поводу расширения автономии можно частично объяснить сохраняющейся необходимостью решения ряда проблем, которые возникли после

быстрого и в значительной степени неконтролируемого роста частных вузов, предоставляющих высшее образование, который начался в начале 1990-х. В связи с этим и, как уже отмечалось в данном обзоре, Министерство образования и науки предприняло шаги по оптимизации системы и обеспечению качества высшего образования.

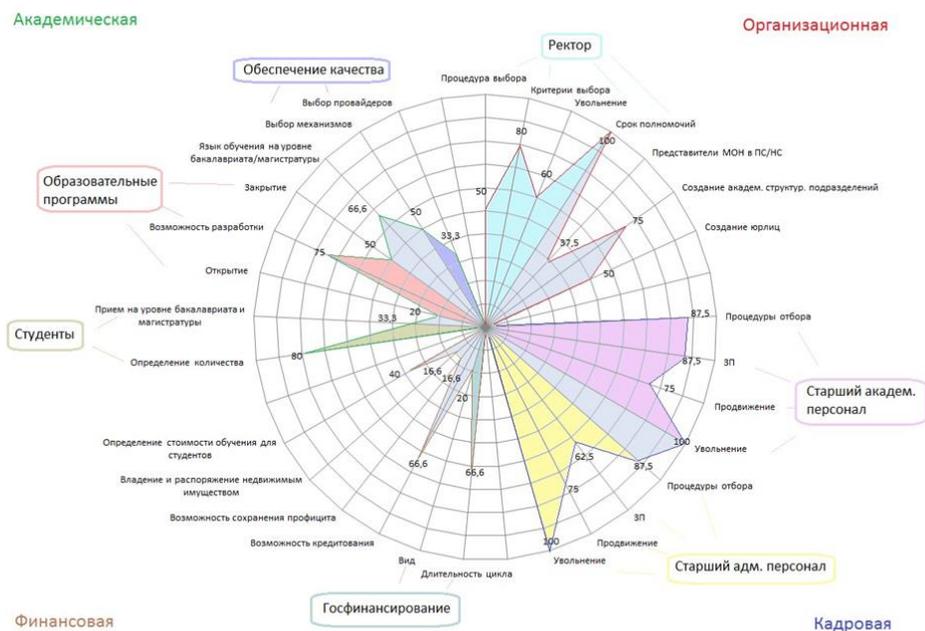
Беспокойство по поводу институциональной автономии также может быть частично связано с общественными проблемами по поводу институциональной *подотчетности*. Об этом свидетельствует коррупция, встречающаяся в высших учебных заведениях. Студенты, опрошенные в конце весны 2014 года сообщали, что взятки обычно необходимы для покупки курсовых работ, результатов экзамена и получения места в общежитии. Это исследование способствовало установлению жестких мер старшими должностными лицами по борьбе с коррупцией, направленных на коррумпированных руководителей высших учебных заведений (Закон, 2014).

Таким образом, в то время, как разработка новых механизмов управления с большей институциональной автономией является важной частью процесса модернизации, для министерства необходимо обеспечить институциональную автономию, сопровождаемую разработкой и внедрением эффективных механизмов подотчетности и надлежащей практики управления на институциональном уровне. Учебные заведения должны наращивать свой потенциал для самоуправления. Недавно созданный Назарбаев Университет является одним из примеров работоспособной модели управления, которая может быть реализована и в других университетах в Казахстане.

Укрепление автономии и подотчетности

«Базовый отчет», который был подготовлен казахстанским АО «Информационно-аналитический центр» для этого обзора, основывается на подходе Европейской ассоциации университетов (EUA) для выполнения итоговой оценки автономии государственных высших учебных заведений Казахстана (Estermann, 2011). Рисунок 7.3 демонстрирует результаты такой оценки (АО «Информационно-аналитический центр», 2015). Если учебные заведения Казахстана будут полностью соответствовать стандартам EUA по четырем измерениям автономии - академическому, организационному, кадровому и финансовому - все пространство на этой круговой фигуре будет заполнено.

Рисунок 7.3. **Общая оценка автономии государственных высших учебных заведений Казахстана**



Источник: «Базовый отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.

Согласно анализу информационно-аналитического центра, Казахстан отвечает 84% критериев, установленных для кадрового обеспечения автономии, 65% критериев организационной автономии, 51% критериев академической автономии и 38% критериев финансовой автономии. Среди 28 европейских стран, включенных в этот анализ, одна треть имеет более высокие значения, чем Казахстан в кадровом обеспечении автономии; значения почти на половину выше по организационной автономии; четыре из пяти выше по академической автономии; и девять из десяти имеют более высокие оценки по показателям финансовой автономии.

Очевидно, что академическая и финансовая автономия охватывает те области, в которых Казахстан сталкивается с наибольшими вызовами. Казахстан невыгодно смотрится с точки зрения особенно важного показателя организационной автономии - отбора первых руководителей.

В более, чем половине стран, указанных в исследовании, университеты могут самостоятельно осуществлять набор и назначение руководителей без проверки со стороны внешних органов. В других странах внешние органы подтверждают выбор, однако такое происходит очень редко. В Казахстане выбор ректора осуществляется государством.

По данным анализа EUA уровень автономии высшего образования в Казахстане далеко не идеален и находится значительно ниже среднего уровня автономии 28 европейских стран, включенных в исследование. Таким образом, Казахстан отстает от международного тренда по замене централизованного государственного контроля и регулирования форм управления, которые подчеркивают важность политики, установление национальных целей, децентрализованным институциональным управлением и использованием финансовой политики (например, финансированием производительности), чтобы гарантировать своевременное реагирование институтов на приоритеты государственной политики.

Как утверждает анализ EUA автономия положительно влияет на получение высшего образования. Автономия университетов также существенно влияет на страны при надлежащем управлении и больше автономии, безусловно, лучше, чем меньше. Обоснованием предоставления большей автономии учебным заведениям является улучшение реагирования высших учебных заведений на удовлетворение потребностей страны и общества. Это должно привести к развитию более инновационного потенциала и повышению эффективности. Продолжая свой переход от контроля к стратегии руководящего управления, государство может также стимулировать развитие культуры производительности, которая способна справиться с проблемой «активизации международного конкурса» (OECD, 2008).

Регулирование, безусловно, также является важным. При определении баланса между регулированием и автономией Казахстан должен сосредоточиться на своих национальных целях в области высшего образования и работе по внедрению подходов к управлению, которые будут продвигать эти цели. Изменения, которые произошли с 2007 года, свидетельствуют о стремлении к развитию и совершенствованию системы управления высшим образованием в Казахстане. Нежелательно ждать «подходящего момента» для предпринятия дальнейших изменений: конкретные меры по децентрализации сами могут создать институциональный потенциал для самоуправления. Тем не менее, по мере развития процесса предоставления учебным заведениям большей автономии правительство и национальные финансовые учреждения должны

убедиться в наличии гарантий. Они должны убедиться в том, что учебные заведения используют устойчивые системы подотчетности, которые основаны на опыте и наработках, в мерах обеспечения эффективности, таких, как доказательства экономически эффективного и рационального использования ресурсов.

Финансовая гибкость и ответственность

Не только Казахстан испытывает трудности в противоречивой борьбе по вопросам регулирования баланса университетской автономии и повышения степени подотчетности и прозрачности. Тем не менее уровень финансового регулирования в Казахстане является чрезвычайно высоким по сравнению с другими странами и отражает устаревшие практики.

Глава 6 настоящего обзора предлагает ряд способов, доказывающих способность финансового дерегулирования способствовать развитию эффективности системы высшего образования и высших учебных заведений. Поскольку способность принимать решения по распоряжению денежными средствами имеет основополагающее значение для любой другой области управления, обеспечение финансовой гибкости в сочетании с подотчетностью результатов является первым важным шагом в оказании помощи учебным заведениям стать более эффективными и инновационными в выполнении своих миссий. Ответственное использование финансовой гибкости должно быть обеспечено за счет проведения аудита в целях обеспечения финансовой целостности (см. пример Финляндии во Вставке 7.3) и посредством контроля за управляющими советами, чтобы гарантировать эффективное распределение средств для выполнения миссии вузов.

Вставка 7.3. Контроль производительности в Финляндии

«Закон об университетах» (2009) предоставил значительную административную и финансовую автономию университетам как независимым учебным заведениям в рамках публичного или частного права.

С 2010 года университеты находятся под надзором общественного законодательства по бухгалтерскому учету. Финансовые отчеты предоставляются в открытом виде. Высшие учебные заведения должны предоставлять информацию, запрашиваемую Министерством для оценки, развития и статистики, а также другую информацию, необходимую для мониторинга и управления. Необходимо предоставление точной информации о производительности и финансах для того, чтобы оценить прогресс в отношении поставленных целей.

Мониторинг проводится ежегодно с использованием показателей эффективности и качества. Министерство образования, в свою очередь, предоставляет обратную связь высшим учебным заведениям о своей деятельности и потребностях в области развития в течение срока действия договора. Как правило, более всеобъемлющая информация предоставляется промежуточно в рамках рабочих совещаний.

Источник: Ministry of Education and Culture Finland (2010), www.minedu.fi; OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.

Академическая автономия

Несмотря на недавние шаги по повышению гибкости в содержании учебных программ по сравнению с европейскими странами (а также другими странами с высокоразвитой системой высшего образования), Казахстан все еще имеет значительное влияние централизованного регулирования учебного плана и организационных процессов. Централизованное академическое регулирование является плохой заменой надежной системе аккредитации и национальных рамок квалификаций. Оно ограничивает развитие творчества и инициатив, мешает преподавателям брать на себя ответственность за качество обучения студентов и подрывает институциональную ответственность за качество общей учебной программы. Как уже обсуждалось в других главах настоящего обзора, необходимы дополнительные усилия, чтобы создать и внедрить сильную систему аккредитации и рамок квалификаций, которые будут способствовать процессу разработки программ и обеспечить соответствующее качество. Быстрое развитие таких инструментов, сопровождаемое дальнейшим значительным увеличением академической гибкости, является важным шагом в улучшении структур управления, ориентированных на качество.

Организационная автономия

Не следует путать организационную автономию с отсутствием подотчетности. В действительности ее следует рассматривать как организационную *ответственность*: ответственность служить миссии учебного заведения, ответственность за улучшения в финансовом отношении, в отношении развития инноваций, обеспечения лучшего предоставления образовательных услуг для студентов и сообщества. Независимо от того, каким образом структурирован руководящий совет, должна присутствовать определенная ответственность за данные обязанности. Отсутствие независимого управляющего совета при учебных заведениях, являющегося важным инструментом реализации ответственности, может иметь негативные последствия.

Казахстан начал предпринимать шаги в направлении предоставления большей организационной автономии государственным университетам. Создание консультативных советов попечителей и наблюдательных советов, которые обладают некоторыми (но по-прежнему ограниченными) полномочиями, является шагом в правильном направлении. Придание вузам организационно-правовой формы акционерного общества предположительно является еще одним шагом в этом направлении, хотя группа по обзору не смогла оценить то, как эти механизмы работают на практике. Прогресс идет медленно: группе ОЭСР по обзору было сообщено, что нынешние роли этих советов являются более почетными, нежели по-настоящему решающими. Лишь некоторые важные решения принимаются на заседаниях совета директоров; наиболее важные решения, как представляется, принимаются в другом месте, а затем предоставляются на рассмотрение советам в виде информации для *проформы и* ратификации.

Государственные и частные учебные заведения

Окончательное важное соображение относительно уровня системы управления для Казахстана касается государственных и частных учебных заведений в сфере высшего образования. Различные правовые и финансовые основы деятельности частных и государственных учебных заведений, несомненно, приводят к развитию конкуренции. Представители частных вузов иногда выражают недовольство тем, что правительственные субсидии, предоставляемые государственным вузам, являются несправедливыми, и дают им некоторое преимущество в предоставлении более низкой стоимости обучения (или более качественных услуг за ту же стоимость). Вполне понятно, что

частные учебные заведения могли бы обратиться за поддержкой к общественности, утверждая, что государственные субсидии должны быть доступны на равной основе для обучающихся любого учебного заведения.

Государственные учебные заведения, как правило, утверждают, что более низкая стоимость обучения предоставляет более широкий доступ студентам, и что некоммерческие частные вузы склонны снижать качество, чтобы максимизировать чистый доход. Некоторые руководители государственных вузов также сообщили группе ОЭСР по обзору, что частные учебные заведения не в полной мере обеспечивают подотчетность перед обществом, так как они не регулируются так строго, как государственные вузы - несмотря на то, что по сравнению со многими другими странами оба сектора в значительной степени регулируются в Казахстане. Тем не менее, частные учебные заведения, которые посетила группа ОЭСР, выразили убеждение о том, что государственное регулирование является чрезмерным, признавая, что во многих областях (особенно в области закупок), они имеют большую автономию, чем государственные университеты. Некоторые предсказывали, что качество образования в частных вузах, в конечном счете, будет гораздо выше, чем в государственных, если уровень регулирования государственных университетов не будет снижен.

Когда государственная политика поддерживает и стимулирует развитие государственных и частных учебных заведений высшего образования - как это происходит в Казахстане - необходимо построить нормативную и финансовую политику, гарантирующую качество в обоих секторах. В Казахстане оба сектора регулируются соответствующим образом и нет никаких причин предполагать существование различий в финансовых и нормативных условиях, влияющих на оба сектора. Было бы проще разработать систему разнонаправленных государственных и частных вузов при четкой государственной политике в определении их миссий.

Возможно разработать более, чем один подход к такой структуре. Один такой подход для потенциально-эффективного разделения труда между государственным и частным секторами мог бы выделить следующие основные функции государственного высшего образования:

- обеспечение широкого доступа к высшему образованию, представляющего полный спектр дисциплин в каждом регионе страны;
- предоставление финансирования фундаментальных и прикладных исследований, что служит потребностям нации;

- предоставление высшего и профессионального образования, которое находится за пределами финансовых возможностей большинства частных учебных заведений.

Эти функции будут оправдывать прямые государственные субсидии для поддержки тех функций, которые вряд ли будут поддерживаться в частных вузах и обеспечить доступные возможности к получению доступного высшего образования для студентов с низким и средним уровнем доходов, которые вряд ли будут предложены и реализованы в частных учебных заведениях.

Такой подход также мог бы объяснить наделение управленческими функциями наблюдательных советов государственных учебных заведений, которые несут ответственность перед правительством.

В противоположность этому, основными функциями частного сектора может являться:

- Обеспечение альтернативных возможностей для получения высшего и профессионального образования без правительственных ограничений по цене для студентов, которые могут посчитать привлекательными такие возможности.
- Создание среды для удовлетворения потребностей определенных сообществ и реализация образовательных программ, которые не были в достаточной мере представлены в государственных учебных заведениях.
- Разработка инновационных подходов к предоставлению обучения и к самоуправлению.

Эти функции, а также отсутствие прямой ответственности за удовлетворение общих приоритетов предоставляют свободу от государственного регулирования и управления чисто учебных вопросов. Такая свобода не исключает предоставление некоторой государственной финансовой поддержки. Например, некоторые юрисдикции предоставляют финансовую помощь студентам, которые посещают частные коммерческие учебные заведения.

В таких случаях гранты, как правило, предоставляются исключительно на основании финансовой потребности и ограничиваются суммами, которые предоставляются для платы за обучение в государственных учебных заведениях. С другой стороны, государство может обеспечить несколько большую поддержку для удовлетворения более высоких затрат в частных вузах при условии, что это будет способствовать несоизмеримо большему вкладу со стороны студентов. Во многих странах студенты частных учебных заведений также извлекают выгоду из кредитных программ,

субсидированных государством и от накопительных образовательных вкладов.

Вне зависимости от того, доступны или нет для частных учебных заведений государственные субсидии, все вузы государственного и частного сектора должны быть ответственны за обеспечение стандартов качества для того, чтобы гарантировать, что студенты извлекут выгоду из потраченных времени и денег, которые они вкладывают в получение высшего образования. Международный опыт свидетельствует - когда государственные средства доступны частным учебным заведениям (особенно некоммерческим), программы надежного обеспечения качества, а не чрезмерный режим соблюдения нормативных требований являются одним из важнейших составляющих успеха (см. пример Чили во Вставке 7.4).

Вставка 7.4. Информационная служба высшего образования (The Information Service of Higher Education - SIES) в Чили

Чили имеет обширную сеть государственных и частных высших учебных заведений. В Чили Информационная служба высшего образования является дочерней компанией Отдела высшего образования Министерства образования. В рамках закона о гарантии качества отделу было поручено разработать и поддержать национальную Информационную систему высшего образования, которая предоставляет своевременные, актуальные и достоверные данные для оказания помощи различным заинтересованным сторонам (например, политическим деятелям, руководителям учебных заведений, работодателям, студентам и их семьям, и т.д.) в принятии обоснованных решений по поступлению в вуз. Например, такая информационная служба предоставляет данные по ожидаемой доходности будущей профессии с разбивкой по специальности или вузу. Информация также доступна на институциональном уровне. Она содержит данные о результатах аккредитации, финансах, показателях охвата, количестве профессоров и т.д.

Источник: Ministerio de educacion, <http://www.mifuturo.cl/index.php/servicio-de-informacion-de-educacion-superior/quie>.

Пути развития

Изменения в управлении затрагивают решение тех же проблем, что и другие реформы. Подробная информация о решении таких проблем представлена в Главе 1. При разработке сложной реформы и механизмов управления высшим образованием политики должны:

- сформировать функциональный консенсус в отношении направления изменений;
- провести эксперимент с постепенным включением изменений по мере необходимости;

- учитывать постепенное возникновение проблем и развитие преимуществ;
- предоставление возможности для обучения и создания потенциала;
- контролировать результаты и использовать их в дальнейшем;
- создать общественное доверие к системе высшего образования среди всех заинтересованных сторон.

Обязанности и возможности правительства в поддержании прочной системы высшего образования не уменьшаются после делегирования полномочий управляющим советам. Правительство обеспечивает оперативную, финансовую и академическую гибкость учебных заведений. Таким образом, рекомендации данного и предыдущего обзоров о высшем образовании просто советуют правительству Казахстана перейти от детального регулирования и проведения аудита следования поставленным целям (управляющего сектора) к делегированию ответственности, мониторингу результатов и адаптации политики. Позиция правительства в отношении управления советами государственных колледжей и университетов является важной частью такого перехода. (Ingram, 1993; OECD, 2008).

Переход к большей автономии не влияет и не преуменьшает важность эффективных средств, доступных правительству для формирования и оказания влияния на систему высшего образования: процесс инвестирования различных учебных заведений для различных целей; влияние на стоимость получения высшего образования для студентов, посещающих государственные учебные заведения; поддержка студентов в финансировании их заявок на обучение в государственных или частных вузах; право ограничивать деятельность вузов, которые не соответствуют принятым стандартам качества и целостности в обучении студентов. Переход в сторону большей автономии в сочетании с ответственностью способствует повышению гибкости и эффективности высшего образования, а также содействует правительству в достижении своих целей.

Рекомендации

Поскольку Казахстан движется вперед в построении системы высшего образования, учитывающей потребности в знаниях современной экономики и общества, данный обзор рекомендует:

Усилить управление на институциональном уровне для обеспечения более глубокой децентрализации и большей

финансовой, академической и организационной гибкости, а также свободу деятельности высших учебных заведений.

- Правительство должно поддерживать развитие системы управляющих советов в выборе руководителей в рамках государственного сектора, обеспечить контроль институциональных операций, поддержку и улучшение эффективности институтов, и обеспечить успешное выполнение миссии каждым учебным заведением.

Одновременно с этим повысить прозрачность управления в государственных и частных высших учебных заведениях.

- Например, правительство должно придерживаться подхода аудита для обеспечения финансовой целостности, а не зависеть исключительно от формалистичного управления. Проведение строгих финансовых проверок на основе общих стандартов должно стать средством обеспечения целостности и прозрачности.
- Необходимо делать акцент на промежуточных и конечных результатах.
- Кроме того, меры по борьбе с коррупцией должны быть эффективными для формирования общественного доверия к системе высшего образования. Примеры таких подходов уже существуют в некоторых учебных заведениях Казахстана.
- Как было отмечено в настоящем обзоре в Казахстане необходимо разработать национальную систему данных о высшем образовании для анализа результатов высшего образования и обеспечения информацией процесса разработки национальной политики и стратегии финансирования.

Внутри самого академического сообщества разработать и внедрить надежную систему аккредитации и национальной рамки квалификаций в качестве основы для обеспечения и повышения качества обучения. Это обеспечит обоснование необходимости академической оперативной автономии.

- Кроме того, как было рекомендовано в главе 2, Казахстан должен сформировать процесс обеспечения качества на основе аттестации и инспекций, а также применения аккредитации, которая обеспечит дальнейшее развитие высокого качества обучения и научных исследований.

Четко разграничивать соответствующие цели государственного и частного секторов системы высшего образования.

- Правительство должно требовать или поощрять разработку и применение механизмов управления в каждом секторе, соответствующих его (сектора) целям политики.

Использованные источники

- Clark, B. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley.
- Estermann, T., T. Nokkala and M. Steinel (2011), *University Autonomy in Europe II: The scorecard*, European University Association, Brussels.
- Governance of Irish Universities (2012), www.hea.ie/sites/default/files/university_code_of_governance_2012.pdf.
- Hartley, M. et al. (2015), *Learning Autonomy: Higher Education Reform in Kazakhstan*, Higher Education-Springer, <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-015-9953-z>.
- АО «Информационно-аналитический центр» (2015), «Базовый отчет», подготовленный для последующего обзора ОЭСР политики высшего образования в Казахстане, АО «Информационно-аналитический центр», Министерство образования и науки Республики Казахстан, Астана.
- Ingram, R. t. (1993), *Governing Public Colleges and Universities: A Handbook for Trustees, Chief Executives, and other Campus Leaders*, Jossey-Bass, san francisco.
- Lingenfelter, P. (2004), “The State and Higher Education: An Essential Partnership”, in *Restructuring Shared Governance in Higher Education*,
- W. G. Tierney and V. M. Lechuga (eds.), *New Directions for Higher Education*, No. 127, Jossey Bass, San Francisco.
- Maggio, Z. (2012) “Exploring Burton Clark’s Triangle”, paper presented at The Symposium on Kerr’s life, Work and Legacy”, the Steinhardt Institute for Higher Education Policy, New York University.
- Ministerio de Educacion, www.mifuturo.cl/index.php/servicio_de_informacion_de_educacion_superior/quie.

- Ministry of Education and Culture Finland (2010), www.minedu.fi.
- OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>.
- OECD/The World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan 2007*, OECD Publishing, Paris, [http:// dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264033177-en).
- The Scottish Code of Good HE GOVERNANCE, www.scottishuniversitygovernance.ac.uk/.
- Закон (2014), Казахстанские студенты рассказали, сколько стоит «сдать сессию» в вузе – Жас Отан <http://www.zakon.kz/4653299-kazakhstanskije-studenty-rasskazali.html> (15 февраля, 2016)

Глава 8

Заключительное слово

В данной главе представлены заключительные положения и выводы основных проблем, с которыми сталкивается Казахстан, в отношении качества, рынка труда, доступа, науки и инноваций, финансирования и управления. Несмотря на отсутствие единого механизма эффективной реализации реформ, определенные общие принципы могут обеспечить достижение прогресса и вытекающих из него результатов. Важно для реформирования системы вовлечь общество и стейкхолдеров, чтобы достигнуть консенсуса в отношении направления реформ и причин, лежащих в их основе.

В течение своей двухнедельной миссии в Казахстане группа ОЭСР по обзору имела возможность посетить более 20 высших учебных заведений в шести городах. Мы были впечатлены, в частности, студентами с которыми мы встречались во время этих визитов. Они говорили с нами с энтузиазмом и со всей серьезностью и выразили приверженность обучению. Поскольку Казахстан сталкивается с проблемами диверсификации экономики, которая по-прежнему слишком сильно зависит от добывающего сектора, и поскольку страна стремится решать проблемы неравных возможностей, молодежь страны в данном контексте является самым важным ресурсом.

В данном обзоре утверждалось, что, если Казахстан ставит своей целью достижение успеха в экономике в ближайшие десятилетия, то необходимо предоставить людям широкий спектр навыков и знаний - и странам потребуется мощный потенциал для инноваций. Со времени проведения обзора ОЭСР/Всемирного банка в 2007 году, Казахстан добился прогресса в обеспечении того, чтобы его система высшего образования могла предоставить необходимые навыки, знания и инновации. Усилия, возможно, были наиболее выражены в области научных исследований и инноваций в университетах. Другие реформы - такие, как постепенные шаги в направлении замены процесса аттестации аккредитацией, а также стимулирование мобильности студентов посредством таких программ, как «Болашак» и «Серпін» - также являются весьма перспективными. Политики и академические лидеры, по всей видимости, осознали то, что сектор высшего образования по-прежнему сталкивается с проблемами, признавая необходимость дальнейших действий по их решению.

В каждой из глав этого обзора описываются конкретные действия, которые Казахстан мог бы предпринять для дальнейшей модернизации высшего образования и обеспечить, чтобы все молодые казахстанцы имели возможность доступа (при их желании) к качественному высшему образованию, которое развивает навыки и знания, необходимые для процветания, благополучия граждан. Дальнейшие реформы не всегда проходят успешно, но при их положительном исходе Казахстан сможет быть готовым к решению задач, а также сумеет воспользоваться возможностями грядущих десятилетий. Несмотря на это в стране существуют значительные препятствия. Вместо подробного рассмотрения предложенных рекомендаций необходимо сосредоточиться на трёх из этих проблем.

Вопрос о финансировании высшего образования остается критически важным. Высшее образование недостаточным образом финансируется в Казахстане, и большая его часть поступает из частных источников. Группа по обзору признает, что страна имеет ограниченные финансовые ресурсы и то, что они должны удовлетворять широкий спектр потребностей. Тем не менее, крайне

необходимо внести значительные инвестиции в будущее, развитие знаний и навыков молодежи, которые в будущем станут полноправными гражданами, составят рабочую силу и будут содействовать развитию основы для инноваций. Группа выявила ряд областей, которые требуют дополнительных инвестиций как в учебной области, так и в области исследований университетов.

Группа по обзору также определила способы, которые могут сделать текущие инвестиции более эффективными. Существующая система финансирования высшего образования за счет государственных грантов, получение которых зависит, прежде всего, от результатов, полученных на основе стандартизированных тестов, должна быть изменена. Казахстан должен изучить пути перехода к государственному финансированию для улучшения поддержки студентов, которые сталкиваются с финансовыми трудностями. Необходимо улучшить систему начального и среднего школьного образования для того, чтобы школьники, заканчивающие свое обучение в школах, были готовы к получению высшего образования. Это также потребует государственных инвестиций, новых методов обучения и новых форм институционального поведения.

Вопросы управления, доверия и взаимосвязи между высшим образованием и государством являются еще одной проблемой, которая в случае ее сохранения будет препятствием на пути прогресса. За последнее десятилетие произошли некоторые шаги в направлении большей институциональной автономии. Такая автономия необходима тогда, когда высшее образование готово в полной мере реагировать на изменяющиеся потребности экономики и общества Казахстана.

Тем не менее система высшего образования по-прежнему подвергается сильной, централизованной функции управления, которая не является эффективной, что проявляется в учебных программах, не в полной мере отвечающих потребностям студентов на рынке труда или представляющих барьеры для международного сотрудничества.

Такая ситуация, сложившаяся между системой высшего образования и государством, уходит своими корнями в историю, а отчасти отражает отсутствие доверия между основными партнерами. Кроме этого Казахстан должен обеспечить, чтобы все высшие учебные заведения имели право работать автономно, решать такие вопросы возможной коррупции, которые могут помешать их прогрессу. Страна не может ждать «идеальных условий» для повышения автономии высшего образования: конкретные меры по децентрализации сами могут создать институциональный потенциал для самоуправления. По мере продвижения необходимо предоставить учебным заведениям больше автономии. Правительство и национальные финансовые

институты должны убедиться в том, что качественные меры по обеспечению подотчетности и эффективности были усилены.

И, наконец, вопрос о сборе и использовании данных и информации о высшем образовании в Казахстане приводился неоднократно в нашем обзоре. Например, присуждение государственных грантов студентам, что подразумевает бесплатное обучение студентов, в то время, как большинство студентов оплачивают свое обучение - по-видимому, такие нюансы заключаются в рынке труда, которые не в полной мере учитывают будущую неопределенность или необходимость в широком спектре навыков в экономике. Казахстан может собирать достоверную информацию о различных результатах своих выпускников на рынке труда и предоставлять эту информацию для потенциальных студентов, если для них это будет полезно; это может внести важные коррективы в текущие подходы к планированию и тем самым способствовать улучшению согласованности между системой высшего образования и возникающими потребностями рынка труда.

В целом группа отметила, что информация о том, что политики и научные сотрудники должны принимать обоснованные стратегические решения и способствовать повышению эффективности существующих программ и инициатив - как представляется, не является доступной. Это относится к широкому диапазону областей. Построение лучшего подхода к получению информации и данных является сложной задачей. Тем не менее, расходы, которые приходится на систему высшего образования в Казахстане, не являются значительными. На самом деле обеспечение эффективного распределения ресурсов, предоставление более точных данных и информации, скорее всего, поможет снизить чистые затраты, с которыми сталкивается система высшего образования.

Группа по обзору признает, что многие из рекомендуемых действий сложно реализовать: некоторые из них требуют новой модели финансирования, другие требуют решений, которые затрагивают интересы отдельных лиц групп лиц, и все они требуют координированного стратегического подхода. Решение всех перечисленных проблем в Казахстане должно зависеть в значительной степени от решений, которые принимаются на местном уровне и основанных на культуре и истории страны. Многочисленные примеры, содержащиеся в главах этого обзора, действительно дают некоторое представление о том, как другие страны смогли справиться с некоторыми из данных проблем.

Даже если нет ни одного ключа для эффективного осуществления приведенных рекомендаций, некоторые общие принципы могут помочь гарантировать достижение прогресса и эффективности. Важно

решать проблемы инклюзивным образом, работая с гражданским обществом и всеми заинтересованными сторонами для создания функционального консенсуса в зависимости от направления изменений и их причин. Конкретные усилия для создания и укрепления доверия, а также развития потенциала имеют решающее значение. Важно также признать, что прогресс, как правило, должен быть постепенным - однако, если прогресс начинает набирать обороты, то в таком случае необходимо действовать быстро для его дальнейшего осуществления. Наконец, при продвижении реформ их результаты должны быть тщательно проверены и использованы для внесения корректировок, в случае необходимости, кроме этого полученные результаты могут быть использованы в дальнейших подходах.

Группа по обзору выражает уверенность, что, если Казахстан будет стремиться к реализации целого ряда реформ для решения критических областей, а также будет способствовать активному созданию условий для успешного проведения этих реформ, то в ближайшее десятилетие государство сможет создать такую систему высшего образования, которая лучше всего будет содействовать удовлетворению амбициозных целей, которые страна ставит перед собой.

Обзор национальной политики в области образования

Высшее образование в Казахстане 2017

Политика в области высшего образования является ключевым фактором обучения в течение всей жизни и особенно важна ввиду увеличения доли взрослого населения во многих странах. Высшее образование является основным драйвером экономической конкурентоспособности в условиях глобально расширяющейся экономики знаний, а также способствует социальному единению и благополучию. Страны все больше осознают, что высшим учебным заведениям необходимо развивать навыки, необходимые для поддержки конкурентоспособной исследовательской базы в глобальном масштабе и распространения знаний на благо общества. За последние десять лет система высшего образования Казахстана достигла прогресса. Тем не менее, существуют возможности для обеспечения рынка труда необходимыми навыками и поддержки экономического роста через исследования и инновации.

При изучении системы высшего образования в Казахстане настоящий доклад основывается на совместном обзоре ОЭСР/Всемирного банка 2007 года «Обзор национальной политики в области образования: высшее образование в Казахстане 2007 год». В каждой главе представлен анализ результатов, достигнутых за последнее десятилетие в основных областях, рассмотренных в Страновом обзоре за 2007 год. Страновой обзор включает главы по качеству и актуальности, доступности и равенству, интернационализации, научно-исследовательской и инновационной деятельности, финансированию и управлению. В Страновом обзоре также рассматриваются ответные политические меры на прогрессирующую динамику высшего образования и более широкие социально-экономические изменения.

Содержание

Глава 1. Высшее образование в Казахстане

Глава 2. Качество и значимость высшего образования в Казахстане

Глава 3. Доступ и равенство высшего образования в Казахстане

Глава 4. Интернационализация и высшее образование в Казахстане

Глава 5. Интеграция образования, науки и инноваций в Казахстане

Глава 6. Финансирование высшего образования в Казахстане

Глава 7. Управление системой высшего образования в Казахстане

Глава 8. Заключительное слово