



УДК 316.7

**ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
В МИРОВОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО**

Е. В. Игнатова

*Кандидат социологических наук, доцент
Павлодарский государственный
педагогический институт
г. Павлодар, Казахстан*

**PROBLEMS OF INTEGRATION OF THE NATIONAL SYSTEM OF HIGHER
EDUCATION IN THE WORLD EDUCATIONAL SPACE**

Ye. V. Ignatova

*Candidate of Sociological Sciences,
assistant professor
Pavlodar State Pedagogical Institute,
Pavlodar, Kazakhstan*

Abstract. On the bases of the analysis of the legal and statistical documents, the authors identify trends that require the transition to a model of state-public management of the higher education system. The distinctive characteristics of this model should be: to ensure the balance of the state, public and personal interests in the management of the higher education system; ensuring the participation of employers and other social partners in solving the problems of higher education; the introduction of legislation providing for the distribution of competences and powers, functions and responsibilities of the various entities of the control system of higher education.

Keywords: global educational environment; globalization; the national system of higher education reform.

Введение. Процессы глобализации, происходящие в современном мире, существенно повлияли на технологии управления системой высшего образования, переориентировав его на субъект-субъектные отношения, путем достижения баланса интересов личности, общества и государства.

Одна из основных задач реформирования системы высшего образования Республики Казахстан – интеграция в мировое образовательное пространство. При этом важнейшим условием интеграционного образовательного процесса является приведение управления казахстанской системой высшего образования в соответствие с общепризнанными международными нормами и стандартами.

Анализ работ казахстанских исследователей по проблемам высшего образования в постсоветский период: Р.А. Алшанова, Г. К. Ахметовой, Л. Я. Гуревич, Ж. Д. Дадебаева, Ж. К. Ерниязовой, К. Е. Кушербаева, А. А. Нурмагамбетова, Р. А. Нуртазиной, Х. М. Рахимбека и др.

позволяет выделить основные этапы его реформирования.

Первый этап (1991–1994 гг.) – становление законодательной и нормативной правовой базы высшего образования. Основные задачи этого этапа: создание сети высших учебных заведений и обновление специальностей высшего образования в целях обеспечения относительной независимости республики в подготовке кадров и удовлетворения потребностей рынка труда. В этот период осуществлялось правовое регулирование отношений в сфере высшего образования. Принятием Закона «Об образовании» и Закона «О высшем образовании» государство оказало поддержку высшим учебным заведениям, четко определив их правовой статус. Согласно этим законам в Республике Казахстан могли действовать как государственные, так и частные высшие учебные заведения. В результате вузы получили право самостоятельно формировать контингент студентов, определять учебную деятель-



ность с учетом потребностей и возможностей личности. Кроме обучения с отрывом и без отрыва от производства, введено обучение в рамках экстерната. Утвержденный в 1994 г. государственный стандарт высшего образования Республики Казахстан определил введение многоуровневой структуры высшего образования, академических степеней бакалавров и магистров.

Вместе с тем, к концу первого этапа реформы в управлении системой высшего образования наметились проблемы стратегической значимости: дисбаланс структуры подготовки кадров в разрезе специальностей; неэффективность государственного регулирования; слабость национальной саморегуляции рынка образовательных услуг и значительное распространение на этом рынке недобросовестной конкуренции, приводящей к снижению качества высшего образования и девальвации казахстанских вузовских дипломов. Создававшаяся ситуация требовала внесения корректив в нормативно-правовую базу с целью дальнейшего процесса реформирования.

Второй этап (1995–1998 гг.) – модернизация системы управления высшим образованием, обновление содержания. Национальным советом по государственной политике при Президенте Республики Казахстан в 1995 г. утверждена Концепция государственной политики в области образования, издан Указ Президента Республики Казахстан «О лицензировании», разработан в новой редакции Классификатор специальностей высшего образования Республики Казахстан, предусматривающий 342 специальности. Данный этап реформирования системы высшего образования является наиболее значимым, так как в этот период в Лиссабоне подписана конвенция, а в Казахстане принят Закон № 202-1 «О ратификации Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе» от 13 декабря 1997 г. Это позволяет утверждать, что в Республике Казахстан начался период вхождения в мировое

образовательное пространство. Но вместе с тем, в управлении системой высшего образования ощущалась недостаточность правового регулирования. Вузы работали в новых социально-экономических условиях слишком непродолжительное время, чтобы дипломы конкретных учебных заведений и качество подготовки специалистов обрели реальную цену в глазах работодателей и общественности.

Третий этап (1999–2000 гг.) – децентрализация управления финансированием образования, расширение академических свобод учреждений образования. На этом этапе кардинально изменились принципы приема в высшие учебные заведения, осуществлен переход к подготовке специалистов с высшим образованием на основе государственного образовательного заказа. С 1999 г. введена новая модель формирования студенческого контингента путем предоставления абитуриентам на конкурсной основе государственных образовательных грантов и государственных образовательных кредитов. В этот период в Республике Казахстан осуществлен переход от принципа «финансирование объекта образования» к принципу «финансирование субъекта образования». Грантовые и кредитные средства получает студент, а не высшее учебное заведение. Такая система предоставления государственных грантов и кредитов, а также практика централизованной организации и государственной сертификации были заимствованы из опыта развитых стран. Одновременно устанавливалось, что вступительные экзамены в государственные вузы проводятся по единой технологии специализированными центрами комплексного тестирования. В новой модели организации вступительных экзаменов технологические операции разделены между двумя независимыми организациями, не входящими между собой в контакт.

4 этап (2001–2007 г.) – стратегическое развитие системы высшего образования. Это период определения стратегических целей и главных направлений дальнейшего реформирования и развития системы



высшего образования для формирования новой национальной модели, управление которой должно было обеспечить взаимодействие государства и общества в интересах динамичного развития, а также ориентацию на удовлетворение запросов личности и общества [8]. В то же время, это был непростой период становления в республике рыночных отношений, отражающихся на системе высшего образования. Утвержденная Указом Президента Республики Казахстан Государственная программа «Образование» детализирует и развивает положения Закона «Об образовании» в части инновационных реформ образовательной системы и внедрения новых технологий обучения (The Decree Of The President Of The Republic Of Kazakhstan, 30.09.2000 №448; The Law Of The Republic Of Kazakhstan, 27.07.2007 №319-III). В ней впервые комплексно рассматриваются все аспекты целостной непрерывной системы образования. В программе определены основные направления развития системы образования на период до 2005 года. Охвачены главные аспекты дошкольного воспитания и обучения, среднего общего образования, начального и среднего, высшего и послевузовского профессионального образования, дана оценка реального состояния сферы образования в стране, намечены перспективы, определены приоритеты дальнейшего развития системы образования и содержание конкретных мероприятий по достижению поставленных целей для каждого из уровней образования. Но при этом, как показали исследования, проводимые ЮНЕСКО, казахстанская система образования развивалась в условиях устаревшей методологической базы, структуры и содержания, которой было недостаточно для поэтапного вхождения в мировое образовательное пространство [7]. Наряду с этим, процессы модернизации казахстанской высшей школы в постсоветский период, рассмотренные в работах казахстанских исследователей К. Е. Кушербаева и А. К. Ахметова [5], Ж. Ерняязовой [2], А. А. Нурмагамбетовой [6] и др. приводят

к заключению, что необходима интеграция в международное образовательное пространство через современные технологии, новые формы организации вузовской учебной практики.

Можно согласиться с мнением исследователей, что процессы глобализации требуют от национальных систем высшего образования новой целевой ориентации, учитывающей потребности в международной солидарности, всемерного сближения национальных образовательных систем, их взаимодополняемости. Также можно утверждать, что в управлении современной системой высшего образования изменяется характер выполнения управленческих функций, возникают новые формы взаимодействия отношений субъектов управления, что стимулирует переход к новой политике ее управления [1; 3].

Таким образом, отсутствие механизмов согласования целей и результатов деятельности учреждений высшего образования с потребностями государства и общества, кардинальное обновление технологий обучения, изменение организационно-экономических механизмов управления системой высшего образования создают необходимость формирования модели государственно-общественного управления системой высшего образования.

Методика. С целью выявления особенностей реформирования системы высшего образования Республики Казахстан был осуществлен анализ документов, а именно нормативно-правовых актов, принятых в период с 2000–2009 гг. Это государственная программа «Образование», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 30.09.2000 г. № 448; Закон Республики Казахстан «Об образовании» 2007 г.; Государственная программа развития технического и профессионального образования на 2008–2012 гг.; Государственная программа развития науки Республики Казахстан на 2007–2012 гг.; Государственная программа развития образования в Республике Казахстан на 2005–2010 гг.; Программа



«Дети Казахстана» на 2007–2011 гг.; Концепция развития образования до 2015 г.

Для анализа выбраны стратегически важные документы, повлиявшие на реформирование системы высшего образования в Республике, определившие основные принципы государственной политики в области образования, а также принципы формирования национальной модели многоуровневого непрерывного образования, интегрированной в мировое образовательное пространство и удовлетворяющей потребности личности и общества.

Также был осуществлен анализ статистических документов, отражающих показатели развития системы образования в Республике Казахстан.

Результаты. В целом, правовое обеспечение реформ системы высшего образования соответствует международным требованиям, но, вместе с тем, подробный анализ позволяет выявить несовершенство ряда нормативных положений.

Так, в Законе Республики Казахстан «Об образовании», принятом в 2007 г., определены органы управления системой образования, к которым относят Правительство Республики Казахстан, министерство образования и науки Республики Казахстан, местные представительные и исполнительные органы, местный исполнительный орган района и акимов районов, городов, округов. При этом управление самой системой высшего образования осуществляется только центральными органами управления, между которыми распределены компетенции управления системой высшего образования. Так, в компетенцию Правительства Республики Казахстан в области высшего образования входят разработка и реализация государственной политики по развитию образования; формирование системы постоянного мониторинга текущих и перспективных потребностей рынка труда в кадрах; обеспечение участия социальных партнеров в решении проблем профессионального образования и утверждение государственного образовательного заказа на подготовку специалистов с высшим образованием;

определение порядка разработки, утверждения и сроков действия государственных общеобязательных стандартов образования; утверждение Правил государственной аттестации организаций образования и Правил аккредитации организаций образования; утверждение квалификационных требований и Правил лицензирования образовательной деятельности.

Уполномоченный орган в области образования выполняет следующие функции: обеспечивает соблюдение конституционных прав и свобод граждан в области образования; реализует единую государственную политику в области образования, осуществляет межотраслевую координацию, разрабатывает и реализует целевые и международные программы в области образования и науки; обеспечивает объективной информацией общество и государство о состоянии системы образования и эффективности ее деятельности путем подготовки и опубликования ежегодного доклада о состоянии развития образования; осуществляет образовательный мониторинг и информационное обеспечение системы управления образованием, утверждает правила организации и функционирования единой информационной системы образования; осуществляет управление качеством образования, методическое и методологическое обеспечение качества образовательных услуг предоставляемых организациями образования; организует разработку и утверждает государственные общеобязательные стандарты образования; проводит государственную аттестацию организаций образования, реализующих профессиональные учебные программы высшего образования, независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, организует проведение аккредитации организаций образования, реализующих профессиональные учебные программы высшего образования; определяет во взаимодействии с заинтересованными министерствами, иными центральными исполнительными органами, работодателями и другими социальными партнерами перечни профес-



сий и специальностей для подготовки кадров по уровням профессиональных учебных программ и утверждает классификаторы профессий и специальностей; осуществляет государственный контроль над исполнением законодательства Республики Казахстан и нормативных правовых актов в области образования, государственных общеобязательных стандартов образования в организациях образования независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности, а также бюджетной и финансовой дисциплины в подведомственных организациях в соответствии с законодательством Республики Казахстан; утверждает нормативные правовые акты по организации и проведению государственной аттестации организаций образования и аккредитации.

Проведенный анализ рассматриваемого законодательного акта показал, что в компетенциях центральных органов управления декларировано обеспечение участия работодателей и других социальных партнеров в управлении системой высшего образования, но, вместе с тем, отсутствует механизм привлечения их к управлению. Исходя из этого, становится очевидным, что управление системой высшего образования является прерогативой государства. Тогда как в нем, по мнению авторов, должны принимать участие и другие субъекты образования, а именно личность и общество. Исходя из этого, развитие системы высшего образования будет эффективным, если удастся решить следующие основные задачи в сфере ее управления:

- обеспечение баланса государственного, общественного и личного интересов в управлении системой высшего образования;
- обеспечение участия работодателей и других социальных партнеров в решении проблем высшего образования;
- введение законодательных норм, предусматривающих распределение компетенций и полномочий, функций и ответственности различных субъек-

тов управления системой высшего образования.

В настоящее время мировое сообщество признало Казахстан государством с рыночной экономикой. Для независимого Казахстана развитие образования стало высшим приоритетом. Сегодня в республике действуют.

На начало 2015–2016 учебного года в Республике Казахстан действует 127 высших учебных заведений, общая численность студентов составляет 459 тыс. чел., из них обучаются на степень бакалавра – 414 тыс. чел., на высшее специальное образование – 39 тыс. чел. Государственными по виду собственности являются 50 вузов, в которых обучается 47,2 % от общей численности студентов.

Анализ статистических документов позволил выявить следующие тенденции:

1. Сфера высшего образования характеризуется тенденцией увеличения контингента обучающихся, выпускников, государственного образовательного заказа при снижении количества высших учебных заведений.

В 2012 г. за счет государственных образовательных грантов получали образование 134 тыс. чел., что составило 21,3 % от общей численности студентов, за счет государственного образовательного заказа – 11 тыс. чел. (1,8 %), на договорной основе – 484 тыс. чел. (76,9 %).

Из общей численности студентов 360 тыс. чел. (57,3 %) обучались на дневной форме обучения, 259 тыс. чел. (41,2 %) – заочной, 9 тыс. чел. (1,4 %) – вечерней. Удельный вес обучающихся казахов составил 78,3 %, русских – 14,6 %, узбеков, украинцев, татар – в пределах 0,8–1,5 %, прочих национальностей – 3,8 %.

3. Классификатор специальностей гармонизирован с Международной стандартной классификацией образования и соответствует основным положениям Болонской декларации. На основании его разработаны государственные общеобязательные стандарты образования (ГОСО), которые представляют собой совокупность государственных норм – требований



к уровню образованности и подготовленности выпускников. При этом следует подчеркнуть, что содержание государственных общеобязательных стандартов образования призвано обеспечить качество образования, единство образовательного пространства, признание эквивалентности соответствующих документов, а также объективную оценку уровня образования и квалификации выпускников.

3. Структура образовательной программы состоит из общеобразовательных и профессиональных дисциплин. Общеобразовательная подготовка специалиста направлена на формирование общей образованности и социально-личностных компетенций. Профессиональная подготовка нацелена на формирование общепрофессиональных и специальных компетенций, каждая из которых определяет перечень дисциплин, объединенных в циклы: цикл общеобразовательных дисциплин; цикл базовых дисциплин; цикл профилирующих дисциплин и другие виды учебной работы студента (практика, военная подготовка).

Каждый цикл состоит из дисциплин обязательного компонента и компонента по выбору. Перечень обязательных компонентов определен государством, что обеспечивает удовлетворение требований государства, перечень компонентов по выбору определяется вузами самостоятельно, это создает условия для привлечения работодателей к определению содержания и дифференциации подготовки специалистов с учетом потребностей рынка труда и удовлетворения требований личности и работодателей. Однако государственные общеобязательные стандарты все еще жестко регламентируют образовательный процесс и его содержание. Унаследованная от советской высшей школы структура ГОСО не позволяет гибко реагировать на происходящие изменения в экономике, при этом качество ГОСО и качество образовательных программ оценивается государством. Действующий в Республике Казахстан механизм разработки ГОСО на тендерной основе, привел

к нарушению принципа коллегиальности, так как созданием стандарта занимался, как правило, один вуз. На региональном, местном уровнях образовательного учреждения имеются лишь возможности внести в содержание образования определенные изменения в соответствии с требуемой спецификой. Это дает основание полагать, что ни студенты, ни работодатели не привлекаются к определению содержания подготовки специалистов. Таким образом, становится очевидным отсутствие взаимодействия государственных органов управления с институтами общественного регулирования в определении содержания высшего образования.

4. На уровне высшего образования казахстанская модель соответствует требованиям Болонского процесса, а именно базовые и профильные компоненты изучаются не менее 3-х лет и американской модели – две ступени по 2 года каждая.

5. Для международного признания национальных образовательных программ подготовка специалистов ведется по единой кредитной системе обучения, которая основана на принципе выбора и самостоятельного планирования обучающимся последовательности изучения дисциплин с использованием кредита как унифицированной единицы измерения объема учебной работы обучающегося и преподавателя.

Система контроля учебных достижений обучающихся включает различные формы: текущий контроль успеваемости, промежуточную аттестацию и итоговую государственную аттестацию. В качестве инструментов измерения знаний обучающихся выступает шкала оценок, которая основана на балльно-рейтинговой буквенной системе.

6. В рамках Национальной системы оценки качества образования введены процедуры внутренней и внешней оценки. В качестве последней предусмотрены процедуры аттестации, аккредитации и плановые проверки на соответствие деятельности вузов лицензионным требованиям. Перечисленные процедуры можно рассматривать как регламентирующие



нормативные требования к высшему образованию. Важно отметить, что программы проверок имеют единый перечень проверяемых вопросов и при их осуществлении прослеживается определенное дублирование квалификационных требований, предъявляемых к образовательной деятельности вузов, тем самым не учитываются изменения в требованиях, самих обучающихся и работодателей к конечному результату профессиональной подготовки выпускников. То есть не вносятся соответствующие коррективы с учетом происходящих изменений в социально-экономической сфере. Следовательно, для решения этой проблемы в управлении системой высшего образования необходимо на законодательном уровне детально регламентировать процедуры каждого из видов государственного контроля и определить сферу проверяемых вопросов. Кроме того, необходимо включать в составы комиссий по проведению проверок работодателей, это обеспечит принцип объективности и демократический характер в управлении системой высшего образования [4].

При организации своей деятельности вузы ориентируются на выполнение требований государства, отраженных в ГОСО, показателях государственной аттестации и аккредитации. Однако основными потребителями являются работодатели, и именно в сфере реальной экономики в полной мере может проявиться результат образования, выраженный в знаниях и умениях выпускников. При этом сегодня не все работодатели объективно и квалифицированно формулируют собственные требования к выпускникам.

Обсуждение. Таким образом, проведенный анализ нормативно-правовых и статистических документов дает основание полагать, что взаимодействие личности, общества и государства в определении единых требований к подготовке выпускников находится в зачаточном состоянии, что негативно сказывается на управлении системой высшего образования Республики Казахстан.

Таким образом, к основным проблемам в управлении системой высшего образования относятся следующие:

- отсутствие общественной и личностной составляющих в управлении системой высшего образования;
- отсутствие нормативно-правовой базы по привлечению личности и общества к управлению системой высшего образования;
- отсутствие взаимодействия государственных органов управления с институтами общественного регулирования в определении содержания высшего образования.

Заключение. Для решения обозначенных проблем должны быть учтены два аспекта. Во-первых, соответствие уровня знаний студентов и выпускников требованиям государства и работодателей). Во-вторых, контроль в сфере высшего образования должен осуществляться как со стороны государства, так и со стороны обучающихся, общественных организаций и работодателей. При этом оценка профессиональной подготовленности выпускников и присвоение квалификаций должна осуществляться на основе создания системы профессиональных стандартов и происходить с участием созданных вузами совместно с ассоциациями работодателей Центров присвоения квалификации, в которые могут входить Национальные компании, министерства, ведомства по отраслям, профессиональные сообщества и т. д.

Наряду с этим, анализ процессов реформирования системы высшим образованием Республики Казахстан позволил выявить основные положительные характеристики, соответствующие международным требованиям: введена новая модель формирования студенческого контингента, обеспечивающая равный доступ к получению высшего образования; усовершенствован классификатор специальностей, гармонизированный с Международной стандартной классификацией образования и соответствующий основным положениям Болонской декларации; со-



здана трехступенчатая модель подготовки специалистов, основанная на кредитной системе обучения; создана национальная система оценки качества.

Библиографический список

1. Белоножко М. Л., Лаврищев М. П. Приоритетность профессиональных компетенций менеджера в условиях глобализации: поисковая и оптимальная модели // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 10-6. – С. 1375–1380.
2. Ерниязова Ж. Реформирование в области системы образования Республики Казахстан // *Вестник высшей школы Казахстана*. – 2004. – № 4. – С. 388–392
3. Игнатова Е. В. Управление системой высшего образования Казахстана в условиях интеграции в мировое образовательное пространство // *Инновации и современные технологии в системе образования*. – Прага : Научно-издательский центр «Социосфера», 2013. – С. 102–106
4. Игнатова Е. В., Омарова В. К. Национальная рамка квалификаций как условие профессиональной подготовки // «Проблемы и перспективы развития науки в начале третьего тысячелетия в странах СНГ» : сборник научных трудов. – Переяслав-Хмельницкий, 2014. – С. 136–139.
5. Кусербаев К. Е., Ахметов А. К. Стратегия развития высшего образования в Казахстане. – Алматы : Мектеп, 1998. – 215 с.
6. Нурмагамбетов А. А. Образовательная политика Республики Казахстан в контексте трансформации системы высшего образования. – Алматы, 2002. – 200 с.
7. Рогозин В. М. Кризис культуры и образования и цели перестройки высшей школы // *Современная высшая школа*. – 1989. – № 1. – С. 51–52.
8. Токаев К. К. Казахстанская внешняя политика: первый опыт и первые уроки // *Преодоление*.

Очерки дипломата. – М. : ЦНЛГ, 2009. – С. 192–295.

Bibliografickij spisok

1. Belonozhko M. L., Lavrishhev M. P. Prioritetnost' professio-nal'nyh kompetencij menedzhera v uslovijah globalizacii: poiskovaja i optimal'naja modeli // *Fundamental'nye issledovanija*. – 2013. – № 10-6. – S. 1375–1380.
2. Ernijazova Zh. Reformirovanie v oblasti sistemy obrazovanija Respubliki Kazahstan // *Vestnik vysshej shkoly Kazahstana*. – 2004. – № 4. – S. 388–392.
3. Ignatova E. V. Upravlenie sistemoj vysshego obrazovanija Kazahstana v uslovijah integracii v mirovoe obrazovatel'noe prostranstvo // *Innovacii i sovremennye tehnologii v sisteme obrazovanija*. – Praga : Nauchno-izdatel'skij centr «Sociosfera», 2013. – S. 102–106.
4. Ignatova E. V., Omarova V. K. Nacional'naja ramka kvalifikacij kak uslovie professional'noj podgotovki // «Problemy i perspektivy razvitija nauki v nachale tret'ego tysjacheletija v stranah SNG» : sbornik nauchnyh trudov. – Perejaslav-Hmel'nickij, 2014. – S. 136–139.
5. Kuserbaev K. E., Ahmetov A. K. Strategija razvitija vysshego obrazovanija v Kazahstane. – Almaty : Mektep, 1998. – 215 s.
6. Nurmagambetov A. A. Obrazovatel'naja politika Respubliki Ka-zahstan v kontekste transformacii sistemy vysshego obrazovanija. – Almaty, 2002. – 200 s.
7. Rogozin V. M. Krizis kul'tury i obrazovanija i celi perestrojki vysshej shkoly // *Sovremennaja vysshaja shkola*. – 1989. – № 1. – S. 51–52.
8. Tokaev K. K. Kazahstanskaja vneshnjaja politika: pervyj opyt i pervye uroki // *Preodolenie. Oчерки diplomata*. – М. : CNLG, 2009. – S. 192–295.

© Игнатова Е. В., 2016