



FOSTERING AND MONITORING OF THE EDUCATION REFORMS IN THE KYRGYZ REPUBLIC  
КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА БИЛИМ БЕРҮҮ ЖААТЫНДАГЫ РЕФОРМАЛАРГА ДЕМ БЕРҮҮ ЖАНА МОНИТОРИНГ КЫЛУУ  
СТИМУЛИРОВАНИЕ И МОНИТОРИНГ РЕФОРМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

---

**Аналитический обзор**  
***«Управление образовательной  
системой в Кыргызской Республике»***

**Кыргызстан 2016**

## Управление образовательной системой в Кыргызской Республике

### СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
Цели, задачи анализа.....	3
Актуальность .....	3
1. Ситуационный анализ - законодательство и формирование политики образования	5
2. Государственные институции управления образованием .....	10
3. Управление образованием на региональном/местном уровне. Децентрализация	15
4. Управление в сфере профессионально-технического образования .....	18
5. Управление в сфере высшего образования .....	21
6. Участие общества, консультативные механизмы и институции.....	25
7. Контрольные функции в сфере образования .....	27
Приложение 1. Примеры Министерств, отвечающих за образование.....	29
Приложение 2. Распределение ответственности за образование в странах ЕС.....	33

\*\*\*\*

## Введение

**Задачи управления образовательными системами, в конечном счете, сводятся к двум:**

- обеспечению соответствия потенциала образовательной системы ее социальным функциям;
- созданию условий для наиболее полного использования этого потенциала и повышению на этой основе социальной роли системы образования.

**О.Е.Лебедев**

## Цели, задачи анализа

Анализ системы управления образованием подготовлен с целью провести общий анализ («бенчмаркинг») системы образования в Кыргызской Республике (КР), сопоставить с мировыми тенденциями в развитии образовательных систем, выявляя основные различия и возможные пути приложения сил для ускоренной модернизации управления системой образования в КР.

Другой задачей анализа является выявление имеющихся достижений и проблем в ходе реформирования системы образования, идущей последние 5 лет (2010 - 2015) и предложить меры, направленные на улучшение управления системой образования Кыргызстана.

Анализ подготовлен в рамках совместного проекта Фонда им. К.Аденауэра и экологического движения «БИОМ», реализуемого при поддержке Европейского Союза – «Стимулирование и мониторинг реформ в сфере образования в Кыргызской Республике»,

## Актуальность

В современном, быстро развивающемся мире, системы образования представляют одно из наиболее важных областей государственной политики и развития общества. Качество образования во многом определяет конкурентоспособность государства. В условиях нарастающей глобализации конкуренция означает также конкуренцию за человеческие ресурсы. Образование, особенно высшее, всё больше становится частью международного рынка. Открытость и доступность высшего образования, с одной стороны, означает повышение индивидуальных возможностей получить качественное профессиональное образование мирового уровня. С другой стороны, это вызов национальным системам образования и государствам в целом, так как оно является одним из путей «утечки мозгов».

На уровне общего образования также появляются новые вызовы, связанные с требованиями общества. Постоянно растет давление на школьные программы, вызванное требованиями включать в учебный план новые предметы. В условиях конкуренции языков также увеличивается необходимость обучения дополнительным языкам. Обучение на государственном языке дополняется билингвальным образованием на языках национальных меньшинств и дополнительным изучением не одного, а нескольких иностранных языков.

Динамика современного мира в целом меняет требования к образовательным системам. Профессиональные биографии людей становятся более непредсказуемыми. Возникает необходимость менять профили профессиональной деятельности и, соответственно, получать второе и даже третье высшее образование или дополнительное образование. Моделью образования всё более становится «образование в течение всей жизни», что требует изменения в системе организации образования, взаимодополняемости формального,

неформального и информального образования, новых подходов к признанию результатов образования.

Для того, чтобы обеспечить устойчивое развитие Кыргызстана, необходимо обеспечить достижение высоких результатов в области образования, поскольку в XXI веке образование является сферой, где создается интеллектуальный капитал нации.

Поэтому перед системой образования страны был поставлен ряд задач, которые относятся как к развитию самой системы образования, так и к повышению ее роли в продвижении страны в сфере реальной экономики. Среди них:

- Повышение качества управления и изменения принципов финансирования в системе образования;
- Повышение качества образования на всех уровнях системы;
- Обеспечение перехода выпускников от сферы образования к рынку труда для удовлетворения потребности рынка труда в профессиональных кадрах;
- Поддержка регионального развития через образование. Важно подчеркнуть, что впервые речь идет о создании точек роста не в центре, а на периферии Кыргызстана, в чем образование должно сыграть одну из ключевых ролей.

Для системы образования Кыргызской Республики, в которой уже на протяжении ряда лет идут реформы, важно увидеть также, насколько они соответствуют общемировым тенденциям. Однако до сих пор в Кыргызстане не выстроена *система* управления сферой образования, которая бы позволила перейти к современным принципам – управлению, ориентированному на результат.

Хотя в мире не существуют общепризнанной «наилучшей» системы управления образованием, всё же возможно выявить общие тенденции в системах управления образованием в развитых странах. Такими являются:

1. **Формирование политики.** Вовлечение общества, социальных партнеров, профессиональных ассоциаций, разных форм представительств групп интересов в формирование политики образования и принятие решений.

2. **Децентрализация и принцип subsidiarity.** Управленческие структуры устанавливаются как можно ближе к получателям образовательных услуг. Содержание учреждений школьного образования передается местному уровню власти – муниципалитетам. Возрастает роль самих школ и органов самоуправления.

3. **Автономия вузов.** В высшем образовании управление образованием на государственном уровне направлено на определение политики, принципов финансирования и контролем за качеством. Управленческие системы вузов определяются структурами самоуправления вузов.

4. **Системы учёта образования и признания документов образования.** Эта тенденция вызвана интернационализацией образования и мобильностью рынка труда. В ЕС система сравнения образовательных программ обеспечивается Болонским процессом, к которому присоединились больше 40 стран, подписавших Болонскую декларацию.

5. **Управление, ориентированное на результат.** Общие принципы управления, ориентированного на результат, применяются и в системах управления образованием. Результатом образования признаются приобретенные компетенции/компетентности. Создаются и поддерживаются национальные и международные системы оценки результатов образования.

Кроме вышеупомянутых тенденций, существует и ряд других, которые нельзя считать столь общепризнанными, но которые всё же имеют место в ряде стран с высоким качеством образования. К таким тенденциям следует отнести:

- Изменения в отношении контроля за образованием, замена формально ориентированного контроля (инспекций) функциями методической поддержки и системами самоконтроля.

- Развитие информационных систем управления образованием. С интенсивным развитием информационных технологий расширяется их применение в управлении образованием. Создаются национальные реестры образования, обеспечивающие достоверную информацию об учреждениях и программах образования, аккредитации и лицензировании, документах образования, реестры учителей, учеников, студентов и т.д.

В системе образования Кыргызской Республики необходимо изменение управленческой парадигмы – переход от акцента на процессах управления к акцентам на результат, на принятие обоснованных управленческих решений. Это необходимо, если мы хотим выстроить современную систему образования, отвечающую потребностям Кыргызстанского общества и обеспечивающего ее адекватность мировой практике.

Данный документ адресован управленцам системы образования всех уровней, представителям гражданского сектора, как участникам государственно-общественного управления образованием, а также всем, кого волнуют проблемы системы образования.

## 1. Ситуационный анализ - законодательство и формирование политики образования

Законодательные рамки системы образования в разных государствах определяются скорее спецификой конституционной рамки и традициями системы государственного права, чем спецификой самого образования. Основные различия существуют в государствах с президентской моделью управления (например, Франция) и государствах парламентской демократии. Также в законодательном плане различаются государства с унитарной системой управления и федеральные государства, где существует дополнительный уровень законодательства субъектов федерации (Германия, Бельгия, Россия).

### 1.1. Государственные институты управления образованием

Как отмечено в Законе «Об образовании», (ст. 2), «Отношения в области образования регулируются Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами и соглашениями, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, являющимися составной частью законодательства Кыргызской Республики».

Закон «Об образовании» также определяет (ст. 1), что система образования представляет собой:



- совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности

- реализующие их образовательные организации и лица

- органы управления образованием и подведомственные им учреждения, организации и предприятия.

Управление системой образования осуществляется Министерством образования и науки Кыргызской Республики, через «территориальные органы, подведомственные учреждения и организации во взаимодействии с другими органами исполнительной власти,

местного самоуправления, общественными объединениями, научными и иными организациями». (Положение о Министерстве образования и науки Кыргызской Республики, I.3)<sup>1</sup>.

Согласно определению, управление представляет собой «функцию организованных систем..., обеспечивающую: а) сохранение их определенной структуры; б) поддержание установленного режима деятельности; в) реализацию явно или латентно заданной программы этой деятельности (достижение цели)».<sup>2</sup>

Соответственно, управление системой образования является многоаспектной задачей, включающей в себя управление как самой системой как определенной целостностью, так и ее составными элементами, указанными выше.

Создание такого цикла управления обеспечивает переход к управлению, ориентированному на результат и является задачей, стоящей перед Министерством образования и науки и органами управления образования всех уровней.

В настоящее время управление системой образования сохраняет элементы командно-административного подхода, что затрудняет проведение модернизации системы образования.

## 1.2. Полномочия законодательных инициатив

Важным элементом системы управления образованием является полномочия государственных институтов и других субъектов по отношению к формированию политики, инициированию законодательных актов, издания внешних (общеобязательных) нормативных актов. Эти полномочия вытекают из конституционных принципов распределения власти и также не являются специфическими для системы образования. Основное различие в этом отношении существует между государствами, где Конституции предусматривают права за министрами и/или министерствами на издание обще-обязательных нормативных актов и государствами, где это право признаётся только за правительством как органом, уполномоченным парламентом (например, Германия, Латвия).

### Стандартная структура нормативных актов в сфере образования



В Кыргызской Республике право законодательной инициативы предоставлено также Правительству (Конституция Кыргызской Республики, ст. 79).

Регулирование системы образования в Кыргызской Республике обеспечивается Законом «Об образовании»<sup>3</sup> (2003 г.), а также Законами «О дошкольном образовании» (2009)<sup>4</sup>, «О начальном профессиональном образовании»<sup>5</sup>. На протяжении конца 1990-х –

<sup>1</sup> Положение о Министерстве образования и науки Кыргызской Республики, I.3. - ППКР от 20 февраля 2012 года N 119.

<sup>2</sup> Философский словарь. – Ростов н/Д. – 2010. - с. 462

<sup>3</sup> Закон от 30 апреля 2003 года N 92

<sup>4</sup> Закон от 29 июня 2009 года N 198

начала 2000-х годов была сделана попытка разработать Законы для остальных уровней образования, однако анализ представленных проектов показал, что они практически дублируют общий Закон «Об образовании». В связи с этим, было признано нецелесообразным разрабатывать отдельные законы; на протяжении последних лет вносились изменения в общий Закон «Об образовании», чтобы нормативно обеспечить изменения, происходящие в системе образования.

### *1.3. Основные документы политики*

В большинстве стран законы об образовании предусматривают разработку основного документа политики в сфере развития образования (концепции, стратегии и т.д.). Политика образования, как правило, составляет важную часть высших национальных документов планирования развития (Национальные планы развития, Национальные стратегии и т.д.). Кроме того, в большинстве стран также разрабатываются документы политики для развития отдельных суб-секторов образования – стратегии развития высшего образования, среднего профессионального образования, концепции и другие документы политики по отдельным вопросам образования – по содержанию образования, обеспечению учебниками и учебными методическими материалами, моделями финансирования, оптимизации сети учреждений образования и т.д.

Основными документами, определяющими деятельность Министерства в области управления образованием, являются Закон «О Правительстве Кыргызской Республики», Законы «Об образовании» и «О статусе учителя», «О начальном профессиональном образовании», Положение о МОН (ППКР от 20 февраля 2012 года N 119 в редакции ППКР от 31 декабря 2015 года № 897), Положение об Агентстве начального и среднего профессионального образования при Министерстве образования и науки Кыргызской Республики, Регламент деятельности Правительства Кыргызской Республики и Регламент деятельности Министерства образования и науки Кыргызской Республики.

Управление сектором образования ведется в контексте страновых документов, таких, как Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, а также отраслевых концептуальных (Доктрина образования Кыргызской Республики до 2025 года, Концепция развития образования до 2020 года) и стратегических (Стратегия развития образования на 2012-2020 годы)<sup>6</sup> документов.

В Концепции развития образования до 2020 года определены научно-методологические основания развития современного образования в Кыргызской Республике. Концепция определила приоритеты развития образования, исходя из потребностей страны и общемировых тенденций развития сектора образования. На основе этих приоритетов была разработана Стратегия развития образования на 2012-2020 годы (СРО 2020).

Стратегия впервые в практике образования Кыргызстана охватила все уровни и ступени системы образования, включив в себя начальное профессиональное образование, которое структурно в то время управлялось Министерством молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики.

Основной целью стратегического документа явилась систематизация действий и мер, направленных на «создание условий для устойчивого развития системы образования путем эффективного использования внутренних и внешних ресурсов для повышения качества предоставляемых образовательных услуг».

---

<sup>5</sup> Закон от 26 ноября 1999 года N 129

<sup>6</sup> Концепция и Стратегия развития образования, а также Первый план действий на 2012-2024 гг. по реализации стратегии, утверждены ППКР от 23 марта 2012 г. № 201; Второй план действий на 2016-2017 гг. по реализации стратегии утвержден ППКР от 2 марта 2016 г. № 100

Чтобы достичь указанной цели, в Стратегии 2020 были сформулированы принципы реформирования системы образования:

- Комплексность – реформы должны были охватить все уровни образования.
- Системность – сочетание реформ, сквозных для всех уровней (содержание, финансирование, управление), с реформами в ключевых точках по каждому уровню образования.
- Развитие мониторинга и оценки результатов реформ для принятия решений на основе конкретных данных.

Целью реализации плана действий на 2012-2014 г. было определено «создание базовых основ для качественного образования, ориентированного на результат».

- Были выбраны 7 программ, для разработки каждой из них формировалась рабочая группа, включающая в себя представителей Министерства образования и науки, других уровней управления образованием, образовательных организаций, неправительственных организаций, донорского сообщества.
- Благодаря участию представителей практически всех заинтересованных в развитии образования сторон, план действий, как показала практика, оказался достаточно сбалансированным, исполнимым и отвечающим интересам развития системы образования и всего общества.
- Кроме того, благодаря четко поставленным целям и возможности получения реальных результатов, на основе СРО-2020 и Первого плана действий в систему образования были привлечены донорские средства и начал реализовываться SWAp – широкосекторальный подход в финансировании, когда средства доноров становятся прямой поддержкой бюджета страны.

В период исполнения Первого плана действий Стратегии развития образования в стране была разработана Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, а также Программа и План Правительства Кыргызской Республики по ее реализации.

Достижение устойчивости системы образования, как отмечено в СРО 2020 – является главной задачей на среднесрочный период. Однако в ходе разработки национальных документов в них появилась формулировка «Образование для устойчивого развития», которая отражает тот факт, что именно образование выступает «одной из предпосылок для достижения устойчивого развития» в целом и «важнейшим инструментом эффективного управления, обоснованного принятия решений и развития демократии». В связи с этим, изменилась формулировка задачи Второго плана действий на 2016-2017 годы по реализации СРО 2020 – «Создание базовых основ образования, ориентированного на результат, и постепенный переход к образованию для устойчивого развития».

Стратегические документы определяют задачи в области управления, в том числе – развитие институционального потенциала самого Министерства образования и науки и региональных органов управления образованием. В то же время, практически отсутствует разработка концептуальных документов по отдельным проблемам системы образования, что не дает возможности сделать достаточно глубокий и всесторонний анализ, определить альтернативы, дать предварительную оценку последствий принятия тех или иных решений.

В системе образования, несомненно, существуют вопросы, для решения которых необходим углубленный анализ и концептуальные решения. Например – концептуальное решение требует создания системы обеспечения качества (аккредитации) организаций высшего образования. При несомненной необходимости опоры на международный опыт, требуется анализ альтернатив именно в контексте развития системы образования Кыргызстана.

Другой пример – неудовлетворительные результаты тестирования школьников в международных сравнительных исследованиях по школьному образованию. Качество и

результаты образования всегда обусловлены комплексом причин, и выяснение этих причин требует тщательного анализа. Тем не менее, в Кыргызстане не проводился вторичный анализ результатов PISA<sup>7</sup> и НООДУ. По результатам участия Кыргызстана в исследовании PISA 2006 и 2009 гг., эксперты ОЭСР провели только обзор национальной политики в области образования: «Кыргызская Республика 2010: Уроки, извлеченные из программы международной оценки образовательных достижений учащихся (PISA)»

На основании данного анализа был принят ряд управленческих решений, направленных – как непосредственно, так и опосредованно – на обеспечение качества школьного образования:

- продвижение Рамочного Национального куррикулума (Государственного образовательного стандарта среднего общего образования), разработка предметных стандартов,

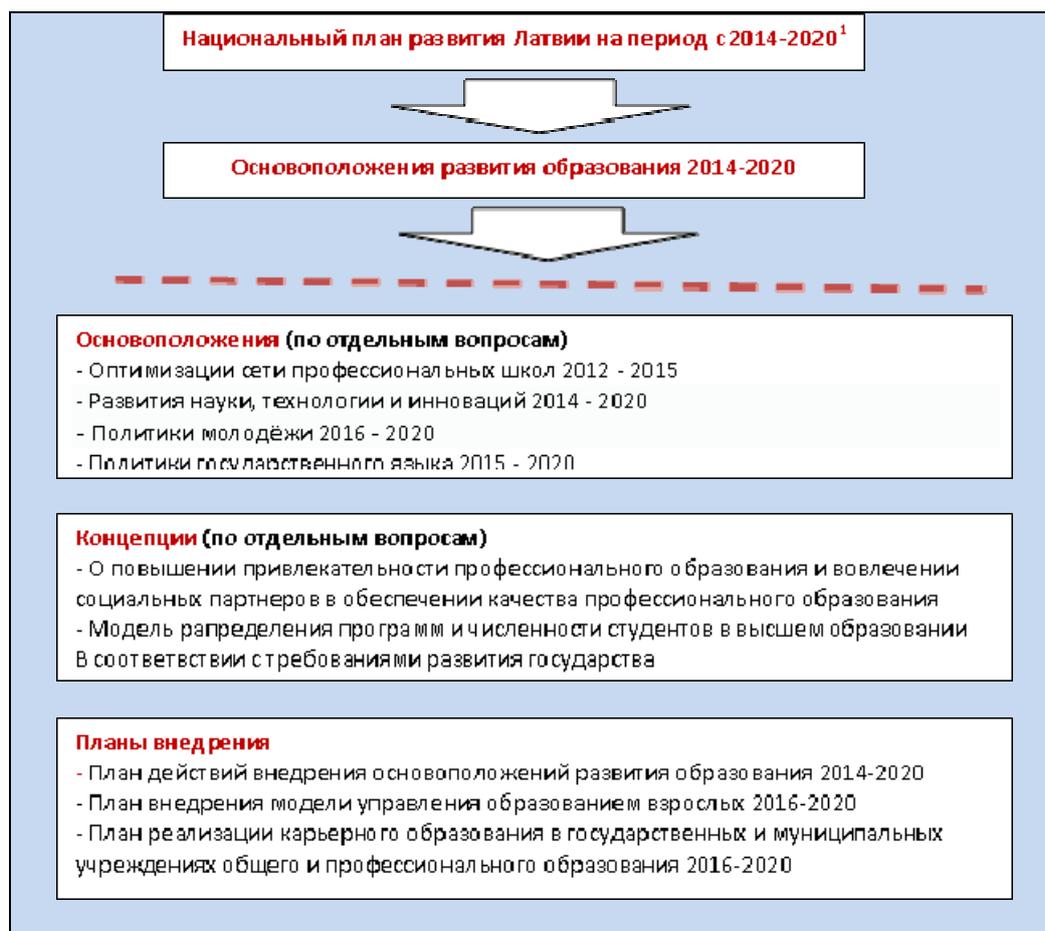
- для улучшения среды обучения начали ежегодно выделяться из средств республиканского бюджета целевым назначением средства на издание учебников, на компьютеризацию школ,

- принята в 2011 году новая схема начисления заработной платы, частью которой является наличие стимулирующего фонда, распределяемого в соответствии с качеством работы учителя по результатам КТУ (коэффициента трудового участия),

- изменены потоки финансирования образования, то есть осуществлены отход системы «Минфин – айыл-окмоту» и внедрение схемы «Минфин – Минобразования – централизованные бухгалтерии», что дало возможность Министерству образования и науки применить финансовые рычаги управления. Если ранее Министерство управляло только около 21% средств системы образования, то в настоящее время – более 80%, и др.

---

<sup>7</sup> По результатам участия Кыргызстана в исследовании PISA 2006 и 2009 гг., эксперты ОЭСР провели обзор национальной политики в области образования: «Кыргызская Республика 2010: Уроки, извлеченные из программы международной оценки образовательных достижений учащихся (PISA)»



## 2. Государственные институты управления образованием

Политика в области образования определяется Парламентом и Правительством во всех странах. Министерства образования в разных странах имеют несколько вариантов названий, в зависимости от определенных сфер ответственности и структуры правительства. Наиболее типичным сочетанием функций являются министерства образования и науки. Но встречаются и министерства образования и культуры (Финляндия, Кипр); министерства образования, молодёжи и спорта; министерства, отвечающие только за образование. Модели распределения государственных функций между министерствами зависят от политической структуры правительства, доступных ресурсов и усилий по оптимизации администрации.

В Кыргызской Республике в период независимости также Министерство образования имело функции управления несколькими сферами<sup>8</sup>. Однако чаще всего Министерство осуществляло управление либо только сферой образования, либо – образованием и наукой в Кыргызской Республике.

Тем не менее, на протяжении всех лет независимости, одна из ступеней профессионального образования – начальное профессиональное образование - не управлялось Министерством, работая либо как агентство при Правительстве Кыргызской

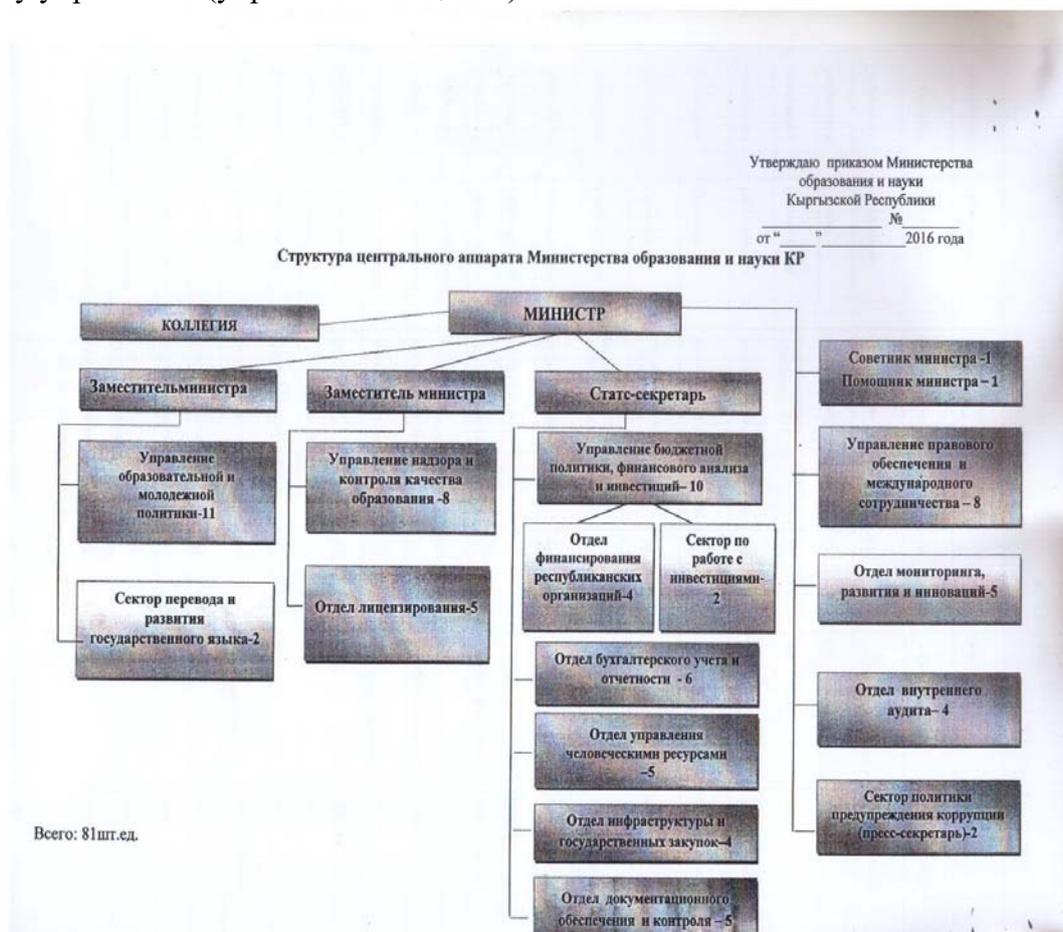
<sup>8</sup> Министерство народного образования Республики Кыргызстан (ППКР 28 апреля 1992 года N 193); Министерство образования и науки Кыргызской Республики (ППКР от 13 января 1995 года N 13); Министерство образования, науки и культуры Кыргызской Республики (ППКР от 23 июля 1998 года N 488), Министерство образования, науки и молодежной политики Кыргызской Республики (ППКР от 11 января 2006 года № 10) и др.

Республики, либо как агентство при одном из министерств, отвечающих за развитие рынка труда.

Однако в ноябре 2015 года Агентство профессионально-технического образования было передано в структуру Министерства образования и науки, что ликвидировало существовавший долгие годы разрыв в вертикали управления сектором<sup>9</sup>.

В самом Министерстве образования и науки также были произведены изменения, направленные на усиление ряда функций, в первую очередь - выработка политики и контроля качества образования на всех уровнях.

В результате, осуществлена попытка перехода от функционального управления, к процессному типу управления (управления по целям).



При разработке новой структуры Министерства, была сделана попытка разделить две основные функции Министерства – выработку политики в области образования и обеспечение контроля качества образования. Нужно учесть, что в большинстве стран мира эти две функции выделяются в разные системы. Так, например, в России функции контроля выполняет не Министерство, а с 2004 года - Федеральная служба по надзору в сфере образования (Рособрнадзор). Такие же службы существуют в большинстве стран мира, поскольку необходимо, чтобы надзорные органы были независимы от органа, вырабатывающего и реализующего политику в области образования.

В рамках структурной реформы Министерства образования и науки Кыргызской Республики важно отметить, что, хотя и внутри структуры, но появился отдел мониторинга,

<sup>9</sup> Положение о Министерстве образования и науки Кыргызской республики (ППКР от 20 февраля 2012 года N 119 в редакции ППКР от 31 декабря 2015 года № 897)

развития и инноваций. В отличие от ранее существовавшего отдела мониторинга и стратегического планирования, он имеет только мониторинговые функции, что позволяет усилить потенциал отдела в области мониторинга и оценки, постепенно переходить от мониторинга исполнения стратегических документов к мониторингу сектора (секторных программ) и за счет этого обеспечивать более глубокое понимание процессов, происходящих в системе образования Кыргызстана для принятия решений, основанных на данных.

Министерство образования является главным управляющим органом государства в сфере образования. В современном мире даже функции развития законодательной базы в значительной степени возлагаются на органы исполнительной власти. Предложения политики и изменения в законах в первую очередь разрабатываются в министерствах и только на последнем этапе обсуждаются и принимаются в парламентах. Поэтому стратегическая, аналитическая, информационная, юридическая, административная компетенции министерств во многом определяют качество подготовки реформ и изменений, убедительность планирования бюджета образования, качество и успешность систем образования в целом.

Однако проблемой остается недостаточный человеческий потенциал Министерства образования и науки: штат работающих в разы меньше, чем в странах с сопоставимой численностью населения и близкими министерству задачами. Обобщение ответственности министерств в странах Европы представлено в таблице в Приложении 1.

Без преувеличения можно утверждать, что сильное, компетентное министерство образования является первым наиболее важным условием успешности реформ и развития системы образования. Наиболее простым критерием сравнения является численность госслужащих в центральном аппарате министерств. Данные о численности госслужащих являются лишь ориентировочным показателем, так как обычно различаются и выполняемые функции министерств, и степень децентрализации управления, распределение ответственности за разные функции, обычно связанные с образованием (например, ответственность за права детей, политику молодёжи, политику спорта, политику государственного языка и др.), которые могут быть включены в компетенцию министерств образования, но не всегда отражаются в названиях министерств. Различия в численности также могут быть вызваны структурой управления на региональном уровне, если существуют региональные структуры министерств. Оценку потенциала министерств осложняют также различия в системе подведомственных институций (агентства, центры, инспекции и т.д.), на которые могут быть возложены значительные функции в сфере образования и которые не отражаются в общей численности госслужащих центрального аппарата. Ориентировочные данные численности госслужащих в центральных аппаратах министерств представлены в таблице ниже.

#### **Численность госслужащих в министерствах образования и науки**

<b>Страна</b>	<b>Численность центрального аппарата</b>
Финляндия	220 (+ 500 агентство, + 90 по развитию содержания)
Эстония	220 (+ 40 по содержанию)
Латвия	238 (+ 70 по содержанию, + 38 управление качеством\инспекция)
Великобритания	1510
Новая Зеландия	760 (360 политика образования, 410 функции поддержки)

Норвегия	300
Украина	325 (+ Инспекция 40) Министерство молодежи и спорта 213
Румыния	489 штатных мест 360 работников
Молдова	98 штатных мест 69 работников
<b>Кыргызская Республика</b>	<b>2013 – 53 (+ 22 АПТО)</b> <b>2016 - 78 (+ ?АПТО)</b>

### *Кейс Молдова*

Следует представить пример реформ центрального управления в Республике Молдова с весьма негативными последствиями для управления образованием. Сокращение государственного аппарата было предпринято в 2006 году и объявлено политическим приоритетом. В целом правильная идея повышения эффективности госуправления всё же была выполнена формально, «на скорую руку» и без подобающего анализа ситуации и возможных последствий. Основным субъектом сокращений стали центральные аппараты министерств, где численность госслужащих была сокращена иногда на половину. В результате получились министерства с 40 – 50 госслужащими, в реальности неспособные обеспечить анализ секторов и разработку государственной политики.

В то же время, система институций и учреждений подчинения фактически осталась нетронутой, поскольку на анализ всех агентств, центров и других институций, созданных под министерствами, не хватило сил и политической воли. В результате государственные программы и концептуальные документы подавались в Правительство не достаточно подготовленными. Новая структура координации политики, созданная в центре Правительства, было сразу же перегружена задачами исправления и переработки документов секторных министерств, на что не имела ни достаточного опыта, ни людей, ни компетенции. В результате забуксовала и реформа системы планирования политики, которая была правильно начата и запланирована. Министерство образования и науки в Молдове представляет собой одно из наиболее болезненных примеров ослабленного министерства. Неудачная реформа управления в сфере образования (и науки) имеет свои последствия и через 10 лет. Несмотря на то, что центральный аппарат Министерства возрос до 98 штатных единиц (69 реально занятых), до 2014 года Министерство было не способно разрешить проблемы обеспечения контроля качества (аккредитации) в высшем образовании, фактически отсутствовала реальная политика в сфере науки, управление профессиональным образованием было ослаблено, и реформы фактически забуксовали, создание структурного подразделения, отвечающего за развитие содержания общего образования и экзамены, проходило с большими трудностями. Фактически в данных условиях любые существенные реформы и развитие в сфере образования были приостановлены почти на 10 лет.<sup>10</sup>

### *Кейс: Финляндия*

Министерство образования и культуры является высшим органом и несёт ответственность за все финансируемое государством образование в Финляндии.

<sup>10</sup> Это описание ситуации не встречается в опубликованных оценках. Информация представлена по результатам функционального аудита, который был проведен во второй половине 2013 года группой экспертов под руководством Б. Петерсон.

Министерство отвечает за подготовку образовательного законодательства, принимает все необходимые решения. Политика образования определена в стратегическом плане Правительства и осуществляется посредством программ государственного бюджета.

Есть несколько экспертных органов, поддерживающих работу министерства, такие, как Совет по обучению на протяжении всей жизни, комитеты народного образования и подготовки кадров (26 отраслевых комитетов), Национальный совет спорта, Консультативный совет по делам молодежи. Национальная оценка в Финляндии проводится в Центре оценки образования.

Финский национальный совет по вопросам образования (the Finnish National Board of Education - FNBE) является национальным агентством по развитию и отвечает за дошкольное, основное и полное среднее образование, а также за образование взрослых (кроме высших учебных заведений). FNBE следит за развитием образовательных целей, содержания и методов в соответствии с соглашением об исполнении с Министерством образования и культуры, несёт ответственность за составление национальных основных учебных программ для дошкольного и начального образования, общего и профессионального среднего образования.

FNBE координирует информационные сети и услуги в секторе образования, формирует данные индикаторы и информацию для прогнозирования потребностей в области образования, поддерживает систему финансирования для сектора образования и публикует учебные пособия. Он также предоставляет услуги по поддержке образования. Национальный совет образования Финляндии поддерживает, например, систему регистрации студентов для общего и профессионального среднего образования и профессиональной подготовки, а также политехнических университетов.

#### Ситуация в КР, рекомендации

В рамках проекта ЕС «Поддержка сектору образования Кыргызской Республики» была проведена оценка МОН КР и разработан план повышения потенциала МОН. Анализ был проведен во второй половине 2012 года. В это время в Министерстве было 53 госслужащих (не включая политические должности). К центральному уровню управления в это время следует добавить и 22 служащих, работающих в Агентстве Профессионально-технического образования (АПТО), которое являлось подведомственным учреждением Министерства молодежи, труда и занятости КР и которое отвечало за исполнение правительственной политики в сфере (начального) профессионального образования. Общее число управленцев на центральном уровне составляло 75.

Хотя в плане 2013 года прямо не указывалось на недостаточность ресурсов в МОН, всё же основным заключением анализа было то, что МОН не выполняет ряд функций, в первую очередь связанных со стратегической координацией сектора и всех уровней управления. В 2016 году принято решение о присоединении АПТО к МОН и это, несомненно, правильный шаг в сторону консолидации всей системы управления образованием. Сравнение численности госслужащих в центральном аппарате МОН с другими странами показывает, что общее число госслужащих в МОН всё же далеко отстаёт от типичной численности министерств и в перспективе должно быть увеличено. Особенно это относится к функциям стратегического планирования и разработки политики в сфере образования и науки, а также развития информационных систем управления образованием. Численность отдела стратегического планирования и мониторинга в составе 3 госслужащих оставалась неизменной за последние 4 года и это явно недостаточно для разработки стратегической политики для всей страны. К тому же на отдел стратегического планирования возлагается и функция по развитию информационной системы управления образованием (ИСУО) – функция, которая требует отдельного структурного подразделения.

Потенциал Министерства также следует оценивать с точки зрения выполняемых задач. В данном анализе нет возможности оценить изменения в выполняемых функциях министерства, но предыдущие анализы показывали, что МОН в значительной мере перегружен функциями оперативного администрирования (например, утверждением учебных планов школ). При недостаточном количестве общей численности госслужащих в МОН это является ещё одним фактором, ослабляющим потенциал МОН. Эти функции должны быть переданы на низшие уровни районного управления, и Министерство не должно заниматься оперативным администрированием школ. Функции МОН должны быть тщательно проанализированы в контексте децентрализации.

МОН как высшее центральное звено управления образованием должно концентрироваться на стратегической и аналитической работе в разработке политики образования и науки. Все функции внедрения политики должны быть децентрализованы и переданы низшим звеньям управления на уровне Районных отделов и школ. В качестве примера ниже представлены типичные функции министерств образования.

**Типичные функция министерств образования:**

- **Стратегическое планирование и политика;**
- **Операциональное планирование;**
- **Планирование бюджета и обоснование запросов бюджета;**
- **Коммуникация по всем каналам;**
- **Координация и мониторинг внедрения мер, предусмотренных стратегическими документами;**
- **Контроль качества образования;**
- **Поддержка информационных систем управления образованием;**
- **Международное сотрудничество;**
- **Административная поддержка (самого министерства).**

Необходимо отметить, что в этом анализе не рассматривается роль других секторных министерств в области образования (таких, как министерства обороны, здравоохранения, внутренних дел и др.).

В разных странах организации профессионального секторного образования отличаются. Есть примеры полной унификации систем (например, Финляндия), где все организации образования находятся в секторе образования, но есть и примеры стран, где концентрация сектора образования под министерством образования не состоялась и секторные министерства сохранили свои учреждения среднего профессионального образования, а также ВУЗЫ (например, Латвия).

В этих странах учреждения образования имеют двойную функциональную подчиненность – в вопросах общей политики образования - Министерству образования, в вопросах специфического профессионального образования – секторному министерству. Попытки унифицировать систему профессионального и высшего образования оказались несостоятельными и для учреждений образования связь с секторным министерством оказалась более важной, чем с министерством образования.

### **3. Управление образованием на региональном/местном уровне. Децентрализация**

Организация системы управления образованием на региональном и местном уровне в первую очередь зависит от системы административно-территориального управления конкретной страны.

В федеральных государствах (Германия) роль регионального управления представляют управления федеральными землями, которые имеют свои законодательные органы. В рамках общей государственной политики, определённой на уровне национального законодательства, субъекты федерации имеют своё законодательство и министерства образования, и, фактически, управление, в основном, осуществляется на этом региональном уровне. Другую крайность представляют страны, где региональный уровень администрации отсутствует полностью или имеет только координирующую роль в планировании (например Латвия, Эстония). В этих странах, фактически, отсутствует и региональный уровень управления образованием. Но некоторые функции управления образованием осуществляются совместно для несколько местных самоуправлений. Так, например, инспекция образования (Служба управления качеством образования) в Латвии организована на «квази-региональном» уровне и один инспектор образования обслуживают несколько местных самоуправлений (фактически принадлежащих к одному региону).

Общей тенденцией в системах управления образованием является передача функций администрирования и содержания учреждений образования к низшим уровням государственного управления, осуществляя принцип субсидиарности<sup>11</sup> и политику децентрализации. Эта тенденция преследует две цели:

*Во-первых*, обеспечение социальных услуг (в том числе услуг образования) в соответствии с нуждами граждан, общин.

*Во-вторых*, оптимизация институций центрального управления и снижение административной нагрузки, несомненно, возникающей при высокой степени централизации административных процедур.

Комплекс функций, переданный региональным и местным структурам управления, в разных странах отличается.

В Великобритании, Венгрии, Норвегии, Польше, Швеции, Украине ответственность за дошкольное, начальное и среднее образование полностью возложена на местные самоуправления.

Школы подчинены самоуправлениям институционально. В то же время, они должны соблюдать политику образования, утвержденную на национальном уровне, национальные стандарты образования и, соответственно, формировать программы обучения. Ответственность самоуправлений включает также и ответственность за занятость и оплату труда учителей. Разделение компетенций в отношении оплаты труда варьируется. В некоторых случаях, труд учителей оплачивается из центрального бюджета, но отбор и контрактирование учителей проводится на школьном уровне (например, Балтийские страны). В некоторых странах региональное или центральное управление образованием отвечает за школы среднего и специального образования. Типичной функцией самоуправлений является строительство и ремонт школ, обеспечение школьного транспорта, обеспечение учебниками, содержание школьных библиотек (Австрия, Чехия, Франция, Германия). Часто встречаются структуры самоуправления школ, где представлены родители, но также включены представители местного самоуправления. Эти автономные структуры имеют значительные правомочия в решениях о распределении бюджета, ремонтах, выборочных элементах программы и даже по вопросам отбора учителей. (См. Приложение 2).<sup>12</sup>

В сравнительном анализе, проведённом UNESCO в 10 странах Юго-Восточной Азии и дополнительно в 6 странах (Австралия, Китай, Индия, Япония, Новая Зеландия и Южная

---

<sup>11</sup> Принцип субсидиарности означает организацию социальных услуг как возможно ближе к гражданам, клиентам. В 1985 [Европейская хартия местного самоуправления](#) закрепила за местными администрациями решение всех задач, кроме тех, которые им не под силу.

<sup>12</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf>

Корея), обобщены тенденции по управлению образованием и децентрализации.<sup>13</sup> Отмечено, что в упомянутых странах часть основных функций управления образованием децентрализованы на низшие уровни администрации, но конкретные децентрализованные функции также отличаются. Так называемое управление на уровне школ (School-based management) направлено на осуществление автономии школ в принятии решений. Другой подход в децентрализации - это введение более эластичного подхода к программам обучения, что подчеркивает важность выбора, а также конкуренции школ. Возможности выбора обеспечиваются также ростом численности частных школ, предлагающих вариативные модели программ.

#### Распределение основной ответственности в секторе школьного образования<sup>14</sup>

	Установление стандартов	Основной источник финансирования	Распределение бюджета	Набор учителей
Австралия	Центральное	Федеральное	Федеральное	Федеральное
Индонезия	Центральное	Центральное	Центральное	Центральное
Япония	Центральное	Самоуправление	Самоуправление	Самоуправление
Южная Корея	Центральное	Центральное	Самоуправление	Самоуправление
Мьянма	Центральное	Центральное	Центральное	Центральное
Вьетнам	Центральное	Центральное	Самоуправление	Самоуправление

Децентрализацию управленческих функций образования нельзя считать панацеей, но всё же многие страны применяют смежные модели управления с учётом необходимости вовлечения местных общин и других групп интересов в управление и принятие решений. При отсутствии общих критериев децентрализации, одним из показателей, иллюстрирующих распределение ответственности, является ответственность за заработную плату и набор учителей. Это важно, поскольку оплата труда учителей составляет наиболее крупную долю вложений образовательного бюджета (около 70%).

#### Оплата труда и занятость учителей (набор, заработная плата)

Страна	Центральное правительство	Региональное правительство	Местное самоуправление	Школа
Камбоджа	✓			
Китай			✓	
Индия		✓		
Индонезия	✓		✓	✓
Япония		✓		
Лаос	✓			
Малазия	✓			
Филиппины	✓			
Сингапур	✓			✓
Таиланд		✓		

<sup>13</sup> Education Systems in ASEAN+6 Countries: A Comparative Analysis of Selected Educational Issues. Published in 2014 by the UNESCO, France and Bangkok Office  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002267/226757E.pdf>

<sup>14</sup> Там же.

### **Ситуация в КР, рекомендации**

Система школьного управления в Кыргызской Республике является весьма централизованной. Несмотря на некоторые инициативы децентрализации, система общего образования, включая дошкольное образование, управляется МОН. Это обосновано тем, что МОН сохранил свои институциональные структуры на местном уровне – районные и городские отделения. Ремонты, инновации во всех учреждениях общего образования, включаются в планы МОН. Также учебные планы школ утверждаются на уровне МОН, при этом поглощая значительную часть и так недостаточных ресурсов Министерства.

В Концепции развития образования в КР до 2020 года реформа децентрализации управления образованием оценивается как проведенная без должной подготовки. Но необходимо отметить, что во многом эта реформа фактически не состоялась до конца и полномочия местных органов власти в повседневном содержании и администрировании организаций общего образования могли бы быть более значительны. Следует отметить, что введение подушевого (нормативного бюджетного) финансирования образования логически сочетается с децентрализацией и значительно снижает риски некачественного управления на местном уровне.

В то же время, проблемой остается понимание местными органами власти своих обязанностей по отношению к системе образования.

Например, согласно Закону «О местном самоуправлении», полномочия ОМСУ являются делегированными; соответственно, возникает конфликт интересов, когда, например, необходимо проводить учет детей: согласно Закону «Об образовании», это сфера ответственности органов местного самоуправления, в то время как в Законе «О местном самоуправлении» эта функция не учтена; сложные проблемы возникали и при назначении заведующих районными отделами образования и директоров: имела место коррупционная составляющая.

Соответственно, необходимо пересмотреть полномочия МОН и органов местного самоуправления в управлении общим образованием и передать функции повседневного администрирования на местный уровень власти.

При этом необходимо разработать и вести повышение квалификации руководителей ОМСУ в сфере взаимодействия с органами управления образованием.

## **4. Управление в сфере профессионального образования**

В системах профессионального образования в разных странах существует множество подходов и вариантов. В первую очередь, существуют существенные различия в политике в этой сфере образования. Эти различия имеют место в силу экономических условий, ситуации в сфере занятости, особенно занятости молодёжи, свою роль играют традиции и наследственные формы организации профессионального образования, характер решаемых проблем. Всё это влияет на структуры управления профессиональным образованием.

В недавно опубликованном обзоре систем профессионального образования, подготовленном группой авторов под руководством Вернера Эйххорста, анализируются системы профессионального образования современности во всех регионах мира.<sup>15</sup> Авторы отмечают общие проблемы систем профессионального образования:

- несоответствие между программами образования и актуальными нуждами предприятий;

---

<sup>15</sup> Werner Eichhorst, Núria Rodríguez-Planas, Queens College – CUNY, Ricarda Schmidl, University of Mannheim, Klaus F. Zimmermann, IZA and Bonn University. **A Roadmap to Vocational Education and Training Around the World.** 2014  
[https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1bud\\_auswahlbibliografie-vet-in-european-countries.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1bud_auswahlbibliografie-vet-in-european-countries.pdf)

- недостаточная связь и вовлеченность предпринимателей в планирование образования, установление стандартов, обеспечение качества;
- слабость самоорганизаций предпринимателей;
- трудности в обеспечении практики обучаемых на реально работающих предприятиях;
- трудности трудоустройства выпускников профобразования;
- низкий «престиж» профессионального образования по сравнению с общим образованием («второсортность»);

В той или иной мере все системы профессионального образования сталкиваются с этими проблемами. Авторы публикации выделяют 5 групп систем профессионального образования:

1. Системы школ профессионально-технического образования (Большинство стран ЕС, Россия, бывшие страны Советского Союза);
2. Системы, основанные на центрах профессионального обучения (страны Латинской Америки, некоторые страны ЕС, например, Португалия);
3. Системы формального ученичества (apprenticeship);
4. Двойная система ученичества, объединяющая школьное обучение с обучением на предприятиях (Германия, Австрия);
5. Неформальное обучение (Африка, некоторые развивающиеся страны с низким уровнем формального образования).

Многие страны сохранили обширную систему профессионально-технических школ как часть высшего уровня среднего образования. Система таких профессионально-технических средних школ существует во Франции, Испании, Италии, также в странах ближнего востока и Северной Африки (MENA), в странах восточной Европы. В этих странах существует два потока общего образования.

Общее образование направлено на академически ориентированные знания и основная цель этого образования – подготовка к высшему образованию. Профессионально техническое образование ориентировано на практические компетентности, необходимые для профессиональной деятельности. Системы профессионального образования в этих странах управляются Министерствами образования, в которых обычно существует отдельные департаменты/управления профессионально-технического образования. Структура управления фактически такая же, как в общем образовании – кроме Департамента/управления в центральном аппарате Министерства существуют также агентства (центры и др.), ответственные за разработку стандартов профессий и профессионального образования, развитие содержания программ, разработку и организацию экзаменов и других форм проверки и контроля. Основным условием успешности управления профессиональным образованием в этих системах является характер и качество сотрудничества с предприятиями и предпринимателями, установление реальных и актуальных нужд образования, обеспечения возможностей прохождения практики. Кроме институций, отвечающих за содержание программ профессионального образования, создаются также консультативные советы по профессиональному образованию, часть инспекций образования имеют специализацию в профессиональном образовании. В странах ЕС также существуют институции, ответственные за администрирование проектов структурных фондов в сфере профессионального образования, так как на развитие этой отрасли образования выделяются большие средства.

Одной из проблем в сфере профессионального образования является её совместимость (интеграция) с общей национальной рамкой квалификаций и обеспечения возможностей продолжения образования на высшем уровне в вузах. Фактически это означает, что среднее профессиональное образование должно соответствовать не только своему стандарту, но и стандарту общего среднего образования. В последние десятилетия появилась тенденция

интегрировать управление профессионально-технического образования и общего образования. Объединяются департаменты в министерствах, а также институции по развитию содержания и экзаменации. Такая реформа была проведена, например, в Латвии и её можно считать успешной.

В отличие от школ общего образования, школы профессионального образования в большинстве стран ЕС содержатся и управляются на национальном или региональном (также федеральном) уровне. Это в первую очередь связано со спецификой программ профессионального образования и численностью обучающихся. Но есть и примеры децентрализованного управления учреждениями профессионального обучения (например, Финляндия, Франция, Венгрия).

### **Опыт управления профессиональным образованием в странах Латинской Америки**

В Латинской Америке (Чили, Бразилия, Аргентина, Уругвай, Парагвай и др.) в ситуации экспансивного развития промышленного сектора и экономики, начиная с 1945 года, существенно повысилась потребность в практически обученных работниках.

Национальная служба индустриального обучения (National Service for Industrial Training in Brazil - SENAI) была создана в 1942 г. совместно с сетью учреждений профессионально-технического образования. Система профессионально-технического обучения создавалась независимо от общей системы образования и вне министерства образования. Это образование было полностью сфокусировано на нуждах развивающейся индустрии, но всё же управлялось государством – куррикулум (образовательный стандарт) был установлен на государственном уровне. Институцией, принимающей решения, являлась трёхсторонняя структура, представляющая работодателей, рабочих и Правительство. В начале 1990-ых система была дополнена программами для молодёжи (Jóvenes programs), направленными на вовлечение в рынок труда социально проблемной молодёжи из семейств с низким уровнем доходов и безработных. В отличие от программ профессионального образования, правительство не администрировало программы для молодёжи, но программы имели нормативную базу (регулятивный подход).

В этих программах обучение предоставлялось полностью на конкурсной основе, предлагалось как публичными, так и частными компаниями. Обучение базировалось полностью на нуждах производства (*demanddriven*), так как содержание программ не стандартизировалось. Также, как и в дуальной системе профобразования, теоретическое обучение сочеталось с практикой на предприятиях. Новая система обучения обеспечивала большую диверсификацию обучающих компаний, увеличение количества частных провайдеров. Фактически этот подход представляет также пример децентрализации и большего вовлечения органов местного самоуправления. Подход также обеспечивал развитие системы сертификации приобретенных навыков и признания неформального образования. Вся реформа базировалась на большем вовлечении частных предпринимателей, а также профсоюзов в развитие и обеспечение профессионального образования<sup>16</sup>

#### Ситуация в КР, рекомендации

Исходя из мирового опыта, можно предположить, что успешность управления в сфере профессионального образования, в первую очередь, зависит от установленной координации, сотрудничества и вовлеченности предпринимателей во все процессы профессионального образования, начиная от планирования политики и оканчивая контролем за качеством и

---

<sup>16</sup> Weller, J. (2009). Regulation, worker protection and active labour-market policies in Latin America. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

признанием результатов образования. Эти вопросы рассматриваются также в разделе о консультативных механизмах.

Для улучшения ситуации в управлении профессиональным образованием, необходимо:

1. Провести анализ вовлеченности предпринимателей и бизнес-ассоциаций в управление профессиональным образованием.

2. Разработать механизмы для более тесного сотрудничества между МОН, Образовательными организациями и предпринимателями, компаниями, бизнес-ассоциациями в развитии и обеспечении качества профессионального образования.

## 5. Управление в сфере высшего образования

### 5.1. Формирование политики

Необходимость планирования и стратегического формирования политики в сфере высшего образования общепризнано в мире. Большинство развитых стран в Европе и мире имеют или разрабатывают стратегические документы политики среднего срока и долгосрочные документы для определения приоритетных направлений развития систем высшего образования, а также для обеспечения финансовой стабильности сектора. Среднесрочные цели политики высшего образования обычно включают:

- повышение общественного финансирования высшего образования;
- повышение автономии организаций высшего образования;
- установление связи между финансированием и результатами образования;
- диверсификация источников финансирования путём укрепления партнерства между вузами и научно-исследовательскими институтами, предпринимательскими организациями и региональными структурами государственного управления.

Специфическую часть политики высшего образования составляют:

- политика в отношении академического персонала вузов, которая также направлена на установление связи с результатами образования. Политика в отношении академического персонала включает:
- баланс возрастного и гендерного состава персонала;
- автономия в управлении человеческими ресурсами;
- внедрение систем измерения достижения результатов, критериев результативности.

### 5.2. Автономия ВУЗов

Основным отличием управления в сфере высшего образования является автономия вузов, корнями уходящая во времена основания Европейских университетов, которые во многих случаях возникли гораздо раньше национальных государств в современном понимании этого слова. Юридические формы этой автономии отличаются в зависимости от системы гражданского права и институциональных систем государственного управления в конкретном государстве. Принцип автономии ВУЗов осуществляется путем:

- **определения особых процедур выборов и утверждения руководителей (ректоров) вузов.**

Руководители вузов в примерно одной третьей части стран ЕС выбираются коллективными руководящими органами вуза, в котором представлены также основные партнеры негосударственного сектора. Утверждение победившего на выборах кандидата проводится

министерством, Правительством, парламентом или Президентом в зависимости от законодательства конкретной страны.

#### **- Коллективные органы управления**

Коллективный орган управления вуза – основной орган принятия решений по стратегическим вопросам. Эти органы могут быть академическими, научными советами, но проявляется общая тенденция создания коллективных органов вуза на основе представительства. В таких случаях в определенной пропорции в Совете (Парламенте вуза) выбираются представители преподавательского состава, обучающихся и социальных партнеров.

- Вовлечение внешних организаций социальных партнеров (бизнес-ассоциации, профессиональные объединения) является общей тенденцией развития структур управления высшим образованием. Представительство социальных партнеров может быть обеспечено как на уровне органов, принимающих решения, так и на уровне консультативных органов (советов). Существует примеры, когда создаются органы надзора, которые полностью формируются из представителей организаций социальных партнеров.

#### *5.3. Государственные структуры управления высшим образованием*

С укреплением автономии вузов многие функции, прежде являющиеся государственными, сейчас перешли к самим вузам, но это не означает что не существует регуляции и надзора со стороны государства. Основные принципы управления вузами:

- законодательные рамки устанавливаются национальным или федеральным законодательством в зависимости от формы государства;
- органы внешнего надзора создаются с вовлечением социальных партнеров, в них иногда делегируются и представители министерств образования или высшего образования.
- самоуправление осуществляется внутренними представительскими органами вуза (парламенты, сенаты, конференции и т.д.).
- административное руководство осуществляется руководителем вуза (ректором, президентом), деканами факультетов, руководителями программ.
- академическое самоуправление осуществляется научными советами или другими органами, представляющими академическое сообщество вуза.

#### *5.4. Внешнее управление – национальные органы*

Основным органом государственного управления высшим образованием во всех странах являются министерства образования (образования и науки, иногда отдельное министерство высшего образования), которое возглавляется политически уполномоченным и политически ответственным министром.

Министерства:

- формируют государственную политику в сфере высшего образования (концепции, стратегии, предложения для изменения законодательства),
- ведут надзор за соблюдением законодательства в сфере высшего образования,
- планируют и распределяют общественные бюджетные средства в процессе формирования бюджета,
- ведут мониторинг использования средств государственного бюджета,
- обеспечивают работу органов для обеспечения качества высшего образования (лицензирование, аккредитация),

- в некоторых странах - участвуют в коллективных органах управления и в назначении представителей организаций социальных партнеров.

### *5.5. Советы в сфере высшего образования*

Во многих странах ЕС кроме министерств образования за политику в высшем образовании несут ответственность Национальные Советы Высшего образования (Консультативные советы, Советы по науке и образованию и др. названия). Эти органы в основном носят консультативный характер, но в некоторых странах Советы Высшего образования также ведут мониторинг и анализ тенденций развития в сфере высшего образования. Руководство этих органов назначается на высоком уровне (Правительством или парламентом). В состав национального консультативного совета могут назначаться представители вузов, представители организаций студентов, работодателей и профсоюзов. В состав Национального совета также обычно включается Министр образования или государственный секретарь (статс-секретарь) министерства (высшее административное должностное лицо) образования. В состав Совета могут быть включены и представители других министерств и органов государственного управления регионального уровня.

#### **Совет руководителей вузов (Совет Ректоров)**

В большинстве развитых стран также созданы консультативные органы, объединяющие руководителей (ректоров) ВУЗов. В эти советы избираются как руководители государственных, так и частных вузов. В некоторых странах этот орган расширяется до представительства всех ректоров всех вузов и называется «Конференция ректоров». В Нидерландах и Норвегии этот орган имеет название «Ассоциация университетов» и «Ассоциация вузов». В Великобритании ассоциация называется «Universities UK» и «Guild Higher Education». Основной функцией этих вузовских советов и ассоциаций является постоянное обсуждение развития высшего образования, идентификация возникающих проблем и разработка инициатив по их решению.<sup>17</sup>

### *5.6. Аккредитация - Национальные органы обеспечения качества высшего образования*

Для обеспечения качества высшего образования в большинстве стран установлены системы лицензирования и аккредитации ВУЗов и программ высшего образования. Принцип контроля за качеством предусматривает как изначальное оценивание – проверку на соответствие требованиям качества в случае создания нового вуза или программы обучения, так и периодическое оценивание существующих вузов и программ обучения<sup>18</sup>.

Установление системы качества высшего образования было одним из основных приоритетов Болонского процесса и предварительных условий создания единого пространства высшего образования стран ЕС. В 2003 году на Берлинском саммите были определены основные принципы и ответственность в рамках систем качества – определение ответственности самых вузов в процессе оценивания качества, оценивание как институций, так и программ, осуществление внутренней и внешней оценки, участие студентов в процессе оценки, публикация результатов оценки, разработка процедур аккредитации, участие

---

<sup>17</sup> Информацию о государственных структурах управления высшим образованием в странах ЕС см. [http://www.indire.it/lucabas/lkmw\\_file/eurydice/Volume\\_5\\_EN.pdf](http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/eurydice/Volume_5_EN.pdf)

<sup>18</sup> Информация об институциях аккредитации и обеспечения качества см. Eurydice (2007) Focus on the Structure of Higher Education in Europe – 2006/07. National Trends in the Bologna Process: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/086en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/086en.pdf)

международных экспертов в процессе оценки, сотрудничество институций оценки (аккредитации), создание сети институций аккредитации.

На совещании в Бергене в 2005 году были утверждены «Стандарты и основы систем обеспечения качества в сфере высшего образования» ("Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area"). В последующие годы эти стандарты периодически пересматриваются и совершенствуются.<sup>19</sup>

В 2008 году основан «Европейский реестр обеспечения качества в сфере Высшего образования» (European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR)). Регистрация в EQAR означает сертификацию институций качества высшего образования в соответствии со стандартами ЕС.

### **Независимость институций обеспечения качества высшего образования**

Основным требованием в отношении институций обеспечения качества высшего образования (далее - институций аккредитации) является их независимость. Это требование обосновывается сферой их деятельности и фактически имеет аналогичные условия деятельности с другими регуляторами. Высшее образование в условиях свободного рынка является не только высшим уровнем образования и необходимым элементом национальной культуры. В условиях свободного рынка и сосуществования разных форм собственности, оно становится важным элементом экономики, и образовательные услуги должны соответствовать также принципам честной конкуренции и принципам регулирования рынка. Независимость институций аккредитации в первую очередь означает их независимость от политического влияния на их решения. Эта независимость может быть обеспечена как в рамках системы государственного управления, где агентства аккредитации создаются как независимые агентства в системе министерств образования, так и в рамках частного предпринимательства, где институции аккредитации основаны как частные юридические лица и обеспечивают свою деятельность на средства, полученные за услуги оценивания.

Необходимо отметить, что большинство стран Восточной Европы, которое создавало институции аккредитации, начиная с 1990-тых годов, создавало государственные агентства, обеспечивая их независимость в законах «Об образовании» и регламентах деятельности. Юридические формы этих институций весьма разнообразны и определяются законодательством в каждой конкретной стране. Но важно то, что министерства и министры образования не имеют полномочия давать указания институциям аккредитации. В некоторых странах министры могут отменить незаконные решения институций аккредитации, в других странах эти решения оспариваются сразу в суде. В отношении независимости решений статус институций аккредитации похож на статус других контрольных институций государства – инспекций. Необходимо отметить, что в части Восточно-европейских стран институции аккредитации изначально создавались в рамках инспекций образования.

Для учреждения институций аккредитации в статусе публичных институций есть свои основания. Результаты оценки институций и программ высшего образования имеют прямые последствия для вузов. В условиях конкуренции аккредитация программ для одного вуза и отказ в аккредитации для другого имеет влияние на финансовое состояние вуза, на его конкурентоспособность и перспективы развития. Должностные лица аккредитационных институций должны быть свободны от конфликтов интересов, фактически подчиняться тем же требованиям, как и государственные должностные лица других контролирующих органов. Эти требования невозможно обеспечить в случае создания аккредитационных институций в

---

<sup>19</sup> Стандарты 2015 года См: [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf)

форме частных юридических лиц. В этом случае риски коррупции значительно возрастают и их сложнее контролировать. Следует отметить, что услуги оценивания сами являются частью экономического интереса институций аккредитации. Как было отмечено президентом сети ENIC-NARIC Клаудией Геллени (Claudia Gelleni) на 6-ом форуме участников Европейской сети обеспечения качества (ENQA) – «Проблема мошенничества в сфере образования тесно связана с аккредитацией: производство и распространение поддельных дипломов, диссертаций, ученых степеней и новая тенденция - создание недобросовестных агентств по аккредитации (заводов аккредитации)».<sup>20</sup>

В ЕС независимость аккредитационных институций является одним из условий для регистрации в Европейской ассоциации обеспечения качества в высшем образовании (ENQA). Независимость означает, что институция имеет автономную ответственность за свою деятельность и методологию оценки. На её решения не могут оказывать влияние третьи лица – ни со стороны министерства, ни со стороны вузов. Независимость аккредитационных агентств должна быть установлена в законодательстве. Но также необходимо тщательно продумать все аспекты последствий аккредитации – связь аккредитации с правом на получение бюджетного финансирования, государственного признания дипломов, прав учащихся в случаях отказа вузу в аккредитации.

### ***Ситуация в КР, рекомендации***

Создание системы аккредитации высшего образования в КР установлена в поправках к Закону «Об образовании» 2016 года. Предусмотрено, что система будет развиваться в русле общественно-профессиональной аккредитации и что не-государственные организации должны подавать заявки на признание их статуса аккредитационных агентств в Комиссию по аккредитации высшего образования. Предложенная система автоматически подразумевает, что в КР будет несколько аккредитационных агентств, что, в принципе, возможно, но следует оценить риски с точки зрения наличия экспертных ресурсов и количества оцениваемых институций и программ.

Ввиду того, что система аккредитации находится на стадии создания, рекомендации носят общий характер:

1. После первого года деятельности следует провести всесторонний анализ деятельности новых аккредитационных агентств и идентифицировать имеющиеся проблемы. В оценке должны участвовать как государственные, так и частные вузы, негосударственные организации сектора, в том числе студенческие организации.
2. В зависимости от результатов оценки, в дальнейшем решать вопросы по развитию системы обеспечения качества высшего образования.

## **6. Участие общества, консультативные механизмы и институции**

Принципы современного государственного управления предусматривают, что формирование политики и принятие решений происходит при тесном участии общественности, негосударственных организаций, а также при постоянной координации и сотрудничестве всех уровней государственного управления. В сфере образования данные требования имеют первостепенную важность, так как сектор образования является интересом

---

<sup>20</sup> 6th ENQA Members' Forum. [http://ncpa.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=476%3Aavi-enqa-&catid=37%3A2011-05-17-07-00-52&Itemid=364&lang=en](http://ncpa.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=476%3Aavi-enqa-&catid=37%3A2011-05-17-07-00-52&Itemid=364&lang=en)

всего общества, и каждый гражданин имеет то или иное отношение к принимаемым решениям. Необходимо отметить, что участие общества и консультативные механизмы фактически не являются специфическим подходом к управлению именно в секторе образования. Современное государственное управление требует соблюдения этих принципов в любом секторе и государственной политике в целом, и фактически эти механизмы должны быть установлены на уровне правительственных процедур и нормативных требований.

Невозможно детально описать все существующие консультативные механизмы и институции, существующие в разных странах, поэтому назовем основные принципы обеспечения участия общества в принятии решений в сфере образования:

1. При МОН создаётся Консультативный совет по всему сектору образования. Организации работодателей и профсоюзов должны быть членами этого совета.
2. Также при МОН создаются консультативные органы по суб-секторам – общему образованию, профессиональному образованию, высшему образованию, образованию взрослых. Желательно иметь также совет донорских организаций, предоставляющих финансовую помощь сектору образования. Все эти советы могут быть структурно связаны с основным Консультативным советом.
3. Инициативы по разработке политики и нового законодательства обсуждаются в консультативных органах в начале процесса разработки.
4. Участие представителей общественности обеспечивается на всех этапах разработки и принятия новых инициатив. Члены консультативных органов, а также представители сектора и общественности приглашаются в рабочие группы при разработке новых инициатив.
5. Проекты новых документов отправляются на оценку общественным организациям сектора перед тем, как окончательный вариант направляется в Правительство.
6. Проекты документов публикуются на веб-сайте МОН. Наиболее важные проекты документов предлагаются для публичного обсуждения. Результаты обсуждения фиксируются.
7. В случае несогласия какой-либо из сторон, спорные вопросы формулируются в письменном виде и вместе с аргументацией представляются в сопроводительных документах, отправляемых вместе с проектом документа в Правительство.
8. Консультативные органы сектора вовлекаются в процесс подготовки бюджета и имеют доступ к проектам бюджета и бюджетной информации.

### ***Ситуация в КР, рекомендации***

В последние годы в КР много сделано для того, чтобы обеспечить более открытое формирование политики образования и обеспечить участие общественности, особенно родителей в управлении образовательными организациями. При Министерстве создан и функционирует Координационный Совет по стандартам и качеству образования, в организациях образования на всех уровнях образования созданы попечительские советы. На уровне высшего образования скорее необходимо думать об организации самоуправления студентов и представительстве организаций работодателей и ассоциаций предпринимателей из разных секторов экономики.

### ***Рекомендации***

Для дальнейшего развития механизмов участия общества необходимо:

1. Оценить деятельность Координационного совета, особенно с точки зрения обсуждаемых вопросов и в будущем создать более сфокусированные советы для общего и профессионального образования, образованию взрослых.
2. Принять внутренний порядок консультаций и участия общества, предусматривая основные процедуры, как описано выше.
3. Провести анализ клиентов сектора с целью убедиться в том, что все основные группы заинтересованных сторон представлены в консультативных структурах образования.
4. Разработать и обсудить модель консультативных механизмов в высшем образовании, принимая во внимание международный опыт.

## 7. Контрольные функции в сфере образования

Контрольные функции, традиционно осуществляемые государственными инспекциями образования, до сих пор является неотъемлемой частью систем управления образования. Инспекции образования должны соответствовать требованиям всех контролирующих институций – быть объективными, независимыми от политического влияния, профессиональными. В современном мире инспекции образования реформируются. Формальный контроль, имеющий целью проверку соблюдения законодательства в учреждениях образования, заменяется более сложными функциями оценки и консультативной помощи. Во многих странах инспекции даже меняют названия. Например, в Латвии уже более чем 15 лет назад Государственная инспекция образования была реорганизована в Государственную службу качества образования. В Финляндии в начале 1990-ых инспекции образования были ликвидированы и бюджет перераспределен на обучение учителей, поскольку повышение квалификации - наиболее существенный фактор развития и качества образования. Функции контроля дополняются функциями сбора информации, содержания систем регистрации, информационных систем управления образования, а также лицензирования и аккредитации учреждений образования (кроме высшего образования, которое имеет отдельную независимую систему аккредитации), выдача сертификатов учителям для частной практики и др.

В некоторых странах службы контроля имеют объединённую ответственность за все уровни и виды образования (включая высшее – например, страны юго-восточной Азии - Лаос, Таиланд, Вьетнам), в других странах институции контроля разделяются между средним и высшим образованием (страны ЕС, Австралия, Новая Зеландия, Индия).<sup>21</sup>

В современном мире повышается уровень автономии и самоуправления учреждений образования. Вводятся процедуры самооценки учреждений образования. Одной из функций институций контроля качества является методическое содействие в разработке планов и самооценивания образовательных учреждений.

Несмотря на преобразования, необходимость некоторых административных функций контроля всё же остается, так как с точки зрения реализации права многие действия/решения в сфере образования фактически являются административными процедурами и подвластны общим требованиям административного процесса. Типично службы контроля образования или инспекции являются первой инстанцией обжалования административных решений, принятых в учреждениях образования. Это относится к таким ситуациям, как принятие обучающихся в образовательные учреждения, выдача документов об образовании.

---

<sup>21</sup> Education Systems in ASEAN+6 Countries: A Comparative Analysis of Selected Educational Issues. Published in 2014 by the UNESCO, France and Bangkok Office  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002267/226757E.pdf>

Контрольные процедуры являются одним из наиболее распространённых источников административной нагрузки. При полном улаженном механизме административного контроля и отчётности возникают риски перегрузки школ и учителей «бумажной волокитой», что значительно сокращает ресурсы, которые могут быть направлены собственно для образования. Поэтому очень важно, чтобы институции, уполномоченные исполнять контрольные функции, знали и понимали контексты административной нагрузки и действовали с целью её уменьшения, а не создания дополнительных нагрузок, требований и процедур.

### *Ситуация в КР, рекомендации*

В законе об Образовании контрольные функции в сфере образования возлагаются на государство – «контроль исполнения законодательства Кыргызской Республики в области образования» (статья 35).

До 2016 года в системе МОН не существовало специфического отдела или управления, отвечающего за контроль. В поправках, связанных с созданием системы аккредитации, система контроля полностью сводится к процедуре аккредитации. Дополнительно в законе КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» определено, что организации, предоставляющие образовательные услуги, подвластны лицензированию, но это требование относится только к частным организациям. Сравнивая систему обеспечения качества образования с опытом других стран, представляется, что функция обеспечения качества должна быть усилена и ресурсы МОН в данной области недостаточны. К тому же контрольная институция (в традиционном понимании – инспекция) образования не должна быть той же структурой, которая определяет политику сектора. С целью обеспечения нейтрального объективного анализа и оценки, это должно быть агентство или служба с определенной степенью независимости и автономии. Как показано выше, деятельность в сфере контроля качества не может ограничиваться лишь лицензированием и аккредитацией. Соответственно, необходимо:

1. На основе международного опыта и анализа ситуации разработать концепт общей системы обеспечения качества образования.
2. Создать структурное подразделение или институцию в подчинении МОН по вопросам контроля качества образования.
3. Пересмотреть функции Департаментов МОН (лицензирование) и передать соответствующие функции новой службе обеспечения качества.

### Приложение 1. Примеры Министерств, отвечающих за образование

Государство	Министерство	Дополнительные замечания
Австрия	Федеральное министерство образования и вопросов женщин	Отвечает за начальное и среднее образование, колледжи и образование учителей.
	Федеральное министерство науки, исследований и экономики	Отвечает за высшее образование.
Албания	Министерство образования и спорта	?
Бельгия	Фламандское министерство образования и профессиональной подготовки.	Управление образованием также делегировано Валонской и Управление образованием Французской общине
Болгария	Министерство образования и науки	Управление школьным образованием также осуществляется на уровне регионов и самоуправлений
Великобритания	Департамент (министерство) образования Департамент (министерство) предпринимательства, инноваций и навыков (отвечает за науку и инновации, образование взрослых, высшее образование).	Отдельные департаменты образования существуют также в Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе.
Венгрия	Министерство людских ресурсов (образование, культура, социальная политика, здравоохранение, молодёжь, спорт) Министерство экономики (профессиональное образование и образование взрослых).	С принятием нового Закона образования в 2011 году система образования централизована. Местные самоуправления отвечают за дошкольные учреждения. Управление системой общеобразовательных школ находится под ответственностью центрального министерства
Германия	Федеральное министерство образования и науки	900 сотрудников Земельные министерства

	Министерства образования и науки федеральных земель	отвечают за общее образование и школы, высшее образование, образование взрослых и повышение квалификации
Греция	Министерство образования и религии	
Дания	Министерство образования	
Ирландия	Департамент (Министерство) образования и навыков (Department of Education and Skills)	
Исландия	Министерство образования, науки и культуры	
Италия	Министерство образования, университетов и науки	Значительная роль и самостоятельность институций управления на уровне регионов, провинций, местных самоуправлений
Испания	Министерство образования, культуры и спорта.	
Латвия	Министерство образования и науки	Содержание общеобразовательных школ и учреждений дошкольного образования является ответственностью местных самоуправлений
Литва	Министерство образования и науки	Содержание общеобразовательных школ и учреждений дошкольного образования является ответственностью местных самоуправлений.
Люксембург	Министерство образования, детей и молодёжи	
Кипр	Министерство образования и культуры	
Македония (Бывшая Югославская Республика)	Министерство образования и науки	
Мальта	Министерство образования и занятости	
Нидерланды	Министерство образования, науки и культуры	

Норвегия	Министерство образования и науки	Местные самоуправления отвечают за содержание школ основного и нижнего среднего образования (1 – 6 класс). Региональные самоуправления отвечают за высшее среднее образование (7 – 12 класс)
Польша	Министерство национального образования	Местные самоуправления – дошкольное образование, основное обр., низший уровень среднего образования, Самоуправления районов (district) – высшее среднее образование Самоуправления регионов (province authorities (województwo)) – школы регионального и сверхрегионального значения.
Португалия	Министерство образования; Министерство науки, технологии и высшего образования	
Румыния	Министерство образования и научных исследований	
Сербия	Министерство образования, науки и технологического развития.	
Словакия	Министерство образования, науки, исследований и спорта.	
Словения	Министерство образования, науки и спорта.	
Турция	Министерство национального образования	
Черногория	Министерство образования	
Чехия	Министерство образования, молодёжи и спорта.	
Швеция	Министерство образования и науки	Центральное министерство: - Школы для Саамов - Специальное образование - Высшее образование

		Дошкольное образование, Школы общего и профессионального обр. находятся под ответственностью местных самоуправлений.
Хорватия	Министерство науки, образования и спорта	
Финляндия	Министерство образования и культуры	
Франция	Департамент (Министерство) национального образования, высшего образования и науки	
Эстония	Министерство образования и науки	Содержание учреждений дошкольного и общего школьного образования находится под ответственностью местных самоуправлений

**Приложение 2. Распределение ответственности за образование в странах ЕС<sup>22</sup>**

Страна	Дошкольное образование	Общее образование (включая среднее, если не указано иначе)			Регионы	Дополнительные объяснения
		Полная ответственность	Содержание и строительство школ	Школьные автобусы		
Албания	✓	✓	✓	✓		
Австрия						
Босния Герцеговина	✓		✓	✓		
Болгария	✓	✓				
Хорватия	✓	✓	✓	✓	✓	
Кипр						
Чехия	✓	Основное образование	✓	✓	Среднее общее образование	
Дания	✓	✓	✓	✓	Специальное образование	
Эстония	✓		✓	✓		
Финляндия	✓	✓	✓	✓	✓	Также образование взрослых Ответственность за образование разделена и на уровне регионов
Македония	✓	✓	✓	✓		
Франция	✓	✓	✓	✓	✓	Образование управляется также на региональном уровне
Грузия	✓					
Германия	✓		✓	✓		Региональный уровень соответствует федеральным субъектам, имеет полномочия законодательства
Греция	✓	✓	✓	✓		
Великобритания	✓	✓	✓	✓	✓	
Венгрия	✓	✓	✓	✓	Среднее образова	Самоуправления отвечают только за основное образование

<sup>22</sup> [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)

Страна	Дошколь ное образова ние	Общее образование (включая среднее, если не указано иначе)			Регионы	Дополнительные объяснения
		Полная ответсв енность	Содерж ание и строите льство школ	Школьные автобусы		
					ние	
Исландия	✓	✓	✓	✓		
Ирландия						Управление образованием централизовано
Италия	✓	✓	✓	✓	✓	Управление образованием централизовано на уровне провинций (самоуправления 2- ого уровня)
Латвия	✓	✓	✓	✓	✓ (частичн о)	Оплата труда учителей общего образования обеспечивается из центрального бюджета
Литва	✓	✓	✓	✓		
Люксембург	✓	✓	✓			
Мальта						Управление централизовано
Черногорье						Управление централизовано
Нидерланды	✓	✓	✓	✓		
Норвегия	✓	✓	✓	✓		Высшее образование обеспечивается на региональном уровне
Польша	✓	✓	✓	✓	Высшее образова ние	Самоуправления 1 уровня отвечают за основное образование, Самоуправления 2 уровня (counties) за среднее образование
Португалия	✓	✓	✓	✓		
Румыния	✓	✓	✓	✓	✓	Ответственность за образование также на уровне регионов
Сербия	✓	✓	✓	✓		Ответственность за образование также на уровне регионов
Словакия	✓	✓	✓	✓	Среднее общее образова ние	
Словения	✓	✓	✓	✓	Среднее общее образова ние	

Страна	Дошколь ное образова ние	Общее образование (включая среднее, если не указано иначе)			Регионы	Дополнительные объяснения
		Полная ответсв енность	Содерж ание и строите льство школ	Школьные автобусы		
Испания					✓	Управление образованием на уровне региональных самоуправлений
Швеция	✓	✓	✓	✓		
Швейцария	✓	✓	✓	✓		Ответственность за образование также на уровне регионов (кантонов)
Турция					✓	Управление образованием на уровне региональных самоуправлений (специальных провинций)
Украина	✓	✓	✓	✓		Ответственность за образование также на уровне районов и регионов (область)