

**УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ
ОБРАЗОВАНИЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР



ПРОЕКТ ФИНАНСИРУЕТСЯ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ



МИНИСТЕРСТВО
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КР



Konrad
Adenauer
Stiftung

BIOM
ECOLOGICAL MOVEMENT

СТИМУЛИРОВАНИЕ И МОНИТОРИНГ РЕФОРМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КР

УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

**БИШКЕК
2016**

УДК 37.00
ББК 74.04(2Ки)
У 67

*Рекомендовано к изданию Ученым Советом
Института Философии и Политико-правовых Исследований НАН КР*

Рецензенты:

д.э.н., проф., Зыбкин А.В. Проректор по учебной работе Института Современного Развития

д-р. филос. наук, проф., Член-корр. НАН КР, Заслуженный деятель науки КР, Лауреат Гос. премии КР, Тогусаков О.А., директор Института философии и политико-правовых исследований НАН КР

к.э.н., Джумабаева М.З. проректор Бишкекской Финансово Экономической Академии

Ответ. редактор: Л. Ю. Марченко.

Л.Ю. Марченко, В.А. Коротенко, Т.А. Третьякова, Б. Петерсоне.

**У67 Управление в системе образования Кыргызской Республики.
Аналитический обзор / - Бишкек, ЭД «БИОМ»., 2016. – 60 с.**

ISBN 978-9967-08-724-8

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».

Проект имеет целью повышение роли и улучшение возможностей общественного совета МОН КР и экспертного сообщества в системе принятия решений для реформирования системы образования и повышения прозрачности реформ для общества.

У4304000000-17

УДК 37.00
ББК 74.04(2Ки)

ISBN 978-9967-08-724-8

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Цели, задачи анализа	4
1. Тенденции развития современного образования	5
2. Управление образованием	6
3. Актуальность	9
4. Особенности системы управления образования в Кыргызской Республике. Законодательство и формирование политики образования.....	10
4.1 Государственные структуры управления образованием в Кыргызской Республике	10
4.2. Права выдвижения законодательных инициатив	11
4.3. Основные документы политики в образовании Кыргызской Республики.....	12
4.3.1 Современные документы управления сферой образования в Кыргызской Республике	14
5. Государственные структуры управления образованием	17
6. Управление образованием на региональном/местном уровне. Децентрализация	30
7. Управление в сфере профессионального образования	34
8. Управление в сфере высшего образования	40
8.1. Формирование политики.....	40
8.2. Автономия вузов	40
8.3. Государственные структуры управления высшим образованием	41
8.4. Национальные органы управления высшим образованием.	42
8.5. Советы в сфере высшего образования	42
8.6. Аккредитация - Национальные органы обеспечения качества высшего образования	43
9. Участие общества, консультативные механизмы и структуры	46
10. Контрольные функции в сфере образования	48
11. Выводы.....	50
12. Рекомендации.....	50
Приложение 1 Примеры Министерств, отвечающих за образование	52
Приложение 2 Распределение ответственности за образование в странах ЕС	56

Введение

Данное исследование создавалось для того, чтобы показать возможности эффективного развития сферы образования в Кыргызстане за счет формирования новых подходов для управления этой сферой. В условиях нарастающей глобализации конкуренция возникает также за человеческие ресурсы. Образование, особенно высшее, всё больше становится частью международного рынка. Открытость и доступность образования означает повышение индивидуальных возможностей получения качественного профессионального образования мирового уровня и не просто востребованность на разнообразных рынках труда, но также прогнозирование и выработку продуктивной политики в связи с их динамическими изменениями.

В первой части публикации описаны общие мировые тренды развития и вызовы современной сферы образования, во втором параграфе рассмотрены тенденции управления образованием, для того, чтобы оставаться в рамках этих мировых трендов. В остальных частях последовательно рассматриваются различные области образовательной сферы и способы управления ими.

Необходимо отметить, что, не взирая на факт предъявления вызовов в образовании всем странам, каждая страна справляется с ними в силу собственного понимания, ответственности и умения видеть взаимосвязь между перспективами и эффективным образованием, а также пониманием взаимосвязи воздействия на процессы и получаемый результат.

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».

Цели, задачи анализа

Данный анализ подготовлен с целью выявления основных тенденций и разрывов в системе управления образованием и выработки рекомендаций по усилению эффективности развития сектора образования в Кыргызской Республике (КР).

Для выполнения поставленной цели будут представлены существующие особенности и тенденции развития сферы образования в мире, а также способы управления, необходимые для достижения страной поставленных целей и задач. На примере кейсов различных стран будут показаны формы и способы решений в конкретных условиях. Для управления образованием Кыргызстана будут предложены рекомендации по модернизации.

Задачей анализа является выявление имеющихся достижений и проблем в ходе реформирования системы образования, идущего в последние годы и обоснование мер, направленных на совершенствование управления системой образования Кыргызстана.

1. Тенденции развития современного образования

Для мира сейчас характерно интенсивное экономическое и технологическое развитие, которое одновременно сопровождается неравным доступом к образованию. Быстрое изменение мира требует соответствующего изменения образования. Общества повсеместно переживают процесс глубоких изменений, требующих новых форм, которые должны способствовать развитию глубоких профессиональных знаний, необходимых им как в текущий период времени, так и в будущем. Это подразумевает не только внимание к изучению законов окружающего мира, но и обращено к умению жить на планете, испытывающей огромную нагрузку, использованию новых подходов в обучении для солидарности, справедливости, социального равенства и культурной грамотности, основанной на равноправном достоинстве всего человечества.

Деятельность по обучению и воспитанию становится основной отраслью общественного производства, образование лежит в основании усилий, связанных как с адаптацией к происходящим изменениям, так и с преобразованием мира, в котором мы живем. Качественное базовое образование стало необходимой основой для продолжения обучения на протяжении всей жизни. Элементарной доступности образования становится недостаточно. Сейчас все больше требуется качественное образование для различных групп населения, которое необходимо учитывать. Никто не должен оставаться позади – ни этнические или гендерные группы, ни мигранты и прочие категории населения - все должны быть учтены при рассмотрении доступности качественного образования.

Динамика современного мира в целом меняет требования к образовательным системам. Возникает необходимость изменять профили профессиональной деятельности и, соответственно, получать второе и третье специальное/профессиональное или дополнительное образование. Моделью образования всё более становится «образование в течение всей жизни», что требует изменения в системе организации образования, взаимодополняемости формального, неформального и других видов образования, новых подходов к признанию результатов образования. В связи с высокой динамикой технологического и экономического развития, трансформации границ доступности образования, изменения структур рынков, для человека чрезвычайно важным в современный период является возможность получить образование, переквалификацию и переобучение в любой период времени жизни. Поэтому структуры, способные предоставлять консультации и обучение на протяжении всей жизни для всех возрастов, становятся чрезвычайно важными.

Не менее значимыми становятся системы учёта результатов 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 более 40 стран, подписавших Болонскую декларацию.

Возникает также противоречие между невиданным развитием знаний и возможностями их усвоения человеком. Только из последних актуальных новых областей, которые следовало бы добавить, фигурируют такие, как познание самого себя и средства обеспечения физического и психического здоровья, обучение, направленное на лучшее познание и сохранение природной среды, новые языки обучения, включая родной. В результате школьные программы становятся перегруженными. В связи с этим каждой стране необходимо выработать четкую стратегию реформ, и при условии сохранения основных элементов базового образования определить приоритеты, которые помогают правильнее построить жизнь, используя для этого знания, опыт и развитие культуры каждого человека. Поэтому системы образования становятся одними из наиболее важных областей государственной политики, направленной на развитие общества.

Качество образования во многом определяет конкурентоспособность государства. Задачи формирования сферы образования, отвечающей всем вызовам современного мира, решаются в соответствии с особенностями текущей экономической, социальной и демографической ситуации каждой страны в мире.

2. Управление образованием

Для того, чтобы успевать за высокими требованиями динамичности современного мира, необходимы гибкие и эффективные структуры управления, которые могут своевременно отследить тенденции и, зная вектор развития страны, определить цели и сформировать образовательную политику.

Специфической особенностью постановки целей для образования является необходимость прогнозирования ситуации развития рынков труда, (отслеживании трендов технико-технологического и гуманитарного развития) на 10-15 лет вперед, чтобы успеть реформировать части своей системы обучения для полноценного развития. Для этого в стране должны существовать экспертные группы и научные сообщества, тесно сотрудничающие с Министерством образования, формирующие аналитические доклады, совместно работающие с международными группами, прогнозирующими современное развитие.

Одновременно необходимо позаботиться и о таком векторе, как доступ к качественному образованию для большого количества бедного населения страны, особенно в сельской местности и в труднодоступных районах страны. В этом случае необходим системный подход, и современные методы управления, способные рассчитывать ресурсы и методы достижения целей, а также умеющие заинтересовать и привлечь бизнес группы с учетом вовлечения различных групп населения.

Такой подход в мировой практике называется «управление по результатам» или управление, ориентированное на результат (УОР).¹ УОР - это широкая стратегия управления, нацеленная на изменение способа функционирования учреждений, путем повышения эффективности их работы, упора на определенные программы и их выполнение. Этот подход отражает то, как организация применяет процессы и ресурсы для осуществления интервенций, нацеленных на достижение результатов, согласованных между сторонами.

Система УОР нацелена на то, чтобы решать эти задачи, четко формулируя ожидаемые результаты деятельности, предусмотренной программами, и для этого создавать индикаторы эффективности выполнения для мониторинга и оценки прогресса в осуществлении ожидаемых результатов, а также путем повышения подотчетности организации в целом и ответственных лиц в частности. Такой подход помогает перенести акцент в программировании, управлении и принятии решений с исходных ресурсов и повседневной текучки на те цели, которые необходимо достичь.

Схематически управление, ориентированное на результат, выглядит следующим образом:² первым шагом проводится ситуационный анализ, в котором рассматриваются интересы, ресурсы и возможности участия всех заинтересованных групп (социальных партнеров, профессиональных ассоциаций, научного сообщества, экспертов, родителей, работодателей) в формировании политики образования и принятии решений. В итоге переговоров и согласований формируется политика в отрасли, которая затем оформляется целями, соответствующими целям рамочного программного документа страны (где определяют, сколько и каких ресурсов будет вкладывать государство, сколько и каких ресурсов могут вложить все группы интересов). После постановки целей формируется логическая рамка (матрица программы) и индикаторы, описываются все риски, из-за которых программа может быть не реализована. В данном случае приведены 6 различных блоков работы, но есть и такие схемы, в которых приводится до 12 блоков осуществления управления, ориентированного на результат.³

¹ Существует и критика такого подхода для государственного управления, однако в настоящий момент времени страны, достигающие наибольшего результата в эффективности управления, занимаются совершенствованием именно такого подхода. Критика связана преимущественно с тем, что для государственного – программного управления крайне сложно поставить перспективные и одновременно четкие цели.

Развитие методологии в этом направлении снимает многие неясности, однако возникает вопрос воли по внедрению таких методов, и подготовки первичной команды, которая будет эти преобразования осуществлять в госоргане, опираясь на интерес к обоснованности принятия решений ЛПР.

² Схема взята из презентации Фриера Спрекли в «Создание страновой системы МиО, прочитанной в 2015 году на повышении квалификации государственных служащих Кыргызской Республики.

³ http://old.unesco.kz/publications/ed/RBM_guide_ru.pdf стр 7. Документ разработан в Париже, бюро стратегического планирования и переведен кластерным бюро ЮНЕСКО, в 2008 году.

Управление циклом программы (стратегии)



Реализация каждого блока управления требует особенных профессиональных навыков. Как зафиксировано в международной консультативной практике, широко распространенной ошибкой в реализации такого типа управления бывает внедрение только форм, без овладения внутренним содержанием. Распространенной рекомендацией является комплексность внедрения этого типа управления.

Для внедрения в практику государственного управления принципов управления, ориентированного на результат, видится важным проведение комплексных изменений в трех уровнях:

- Создание соответствующей законодательной среды (принятие законов и подзаконных актов);
- Проведение институциональных изменений государственных органов (создание подразделений в министерствах и ведомствах или изменение функциональных обязанностей имеющих подразделения, изменение регламентов их работы);
- Обучение управлению, ориентированному на результат персонала органов государственного управления всех уровней, включая лиц, принимающих решение.

Только за счет комплексных изменений может возникнуть культура новой эффективной управленческой работы.

3. Актуальность

С целью обеспечения Устойчивого развития Кыргызстана необходимо функционально точно определить место образования в системе развития Кыргызстана, а также вписать в политику реформ как повышение эффективности управления в целом, так и реформу управления образованием, что и было сделано. В Национальной стратегии Кыргызской Республики по переходу к устойчивому развитию на период 2013-2017 годы, поставлена задача формирования эффективной и открытой системы государственного управления в стране, отвечающая нуждам населения за счет внедрения *управления по результатам*.

В феврале 2014 года был принят Закон о поправках к ряду Законов, которые предполагают оценку нормативно-правовых актов, стратегий, государственных и муниципальных органов, что стало одним из шагов к реализации концепции управления по результатам.

Образование является сферой, где создается интеллектуальный капитал нации. Поэтому, перед системой образования страны был поставлен ряд задач, относящихся как к развитию самой системы образования, так и к повышению ее роли 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 также, 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 достижения указанных результатов необходимо изменение системы управления образованием Кыргызстана. Учитывая общемировые тенденции изменения в системе управления сектором образования, в Кыргызской Республике также необходимо изменение управленческой парадигмы – переход от акцента на процессах управления к акцентам на результат, на принятие управленческих решений с опорой на обоснованные данные.

В представленном исследовании сделана попытка проанализировать современное состояние системы управления образованием в Кыргызской Республике, степень соответствия методов ее управления поставленным целям. В работе также предложен ряд рекомендаций для улучшения управления сектором.

Документ адресован управленцам системы образования всех уровней, представителям гражданского сектора как участникам государственно-

общественного управления образованием, а также всем, кого волнуют проблемы образования.

4. Особенности системы управления образования в Кыргызской Республике. Законодательство и формирование политики образования

Законодательные рамки системы образования в разных государствах определяются скорее спецификой конституционной рамки и традициями правовой системы, 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 - субъекты федерации (Германия, Бельгия, Россия и др.).

4.1. Государственные структуры управления образованием в Кыргызской Республике

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;
- реализующих их образовательных организаций и лиц;
- 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)⁴.

⁴ Положение о Министерстве образования и науки Кыргызской Республики, I.3. - ППКР от 20 февраля 2012 года N 119.

В настоящее время управление системой образования сохраняет элементы командно-административного подхода, хотя общество Кыргызской Республики радикально поменялось, поэтому перед Министерством образования и науки и органами управления образования всех уровней стоит задача обеспечить переход к современному типу управления, ориентированному на результат.

4.2. Право выдвижения законодательных инициатив

Важным элементом системы управления образованием являются полномочия государственных институтов и других субъектов по отношению к формированию политики, инициирования нормативных правовых 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 в издании нормативных правовых актов и государствами, где это право признаётся только за Правительством как органом, уполномоченным парламентом (например, Германия, Латвия).

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

Функционирование системы образования в Кыргызской Республике регулируется Законом «Об образовании»⁵ (2003 г.), а также Законами «О дошкольном образовании» (2009)⁶, «О начальном профессиональном образовании»⁷ и Законом «О статусе учителя» (2001)⁸.

В конце 1990-х – начале 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 не целесообразным разрабатывать отдельные законы; на протяжении последних лет вносились изменения в Закон «Об образовании», чтобы нормативно обеспечить изменения, происходящие в системе образования или, напротив, инициировать их.

Помимо документов, названных выше, документами, определяющими деятельность Министерства в области управления образованием, являются Закон «О Правительстве Кыргызской Республики», 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), Положение об Агентстве начального и среднего профессионального образования при Министерстве образования и науки Кыргызской Республики, Регламент деятельности Правительства Кыргызской Республики

⁵ Закон от 30 апреля 2003 года N 92

⁶ Закон от 29 июня 2009 года N 198

⁷ Закон от 26 ноября 1999 года N 129

⁸ Закон от 14 января 2001 года № 9

и Регламент деятельности Министерства образования и науки Кыргызской Республики.

4.3. Основные документы политики в образовании Кыргызской Республики

В большинстве стран законы об образовании предусматривают разработку основного документа политики в сфере развития образования, который согласует мнение групп интересов и государства и вырабатывает подходы к их реализации в виде концепций, стратегий, программ. В практике Кыргызской Республики существует формальный подход к этому вопросу, однако реальных, глубоких действий по систематическому выявлению групп интересов и определению конкретных ресурсов, которые те готовы вложить в развитие отрасли, еще предстоит разработать, как и инструктивные и методические документы по осуществлению такого процесса.

Вплоть до 2012 года у сектора образования не имелось собственной стратегии: она была частью общей Стратегии развития страны (СРС 2009-2011 гг.) – глава 6.3.1. «Образование, востребованное обществом».

В рамках анализа исходной ситуации в системе образования, одной из важнейших проблем было названо «705(ii) несовершенство управления системой образования; имеющаяся система управления в образовании унаследована от прошлого, чрезмерно централизована и не отвечает современным требованиям».

В качестве мер политики, которые могли бы изменить ситуацию, было рекомендовано «(i) Изменение системы финансирования и управления в образовании».

Система финансирования должна была обеспечить «повышение эффективности государственного финансирования среднего образования», в том числе, за счет перехода на финансирование на основе минимальных стандартов бюджетного финансирования образовательных организаций (подушевое финансирование). Предполагалось также изменение структуры финансирования и использование механизмов, компенсирующих фактическое неравенство в финансировании школ. Впервые в документе странового уровня упоминался переход в секторе образования к SWAp как инструмент управления, обеспечивающий улучшение координации деятельности доноров.

Однако в документе не были указаны те изменения, которые позволили бы развивать собственно систему управления. Упомянулось только «создание условий для развития общественно-государственного управления образованием».

Тем не менее, ряд мер в Плане мероприятий СРС 2009-2011 гг., был направлен на принятие управленческих решений, призванных изменить принципы управления отдельными уровнями образования.

Так, среди индикаторов для оценки школьного образования, были «373. Внедрить систему мотивации и стимулирования учителей, и школ, систематически улучшающих уровень образования учащихся», «374.

Развивать и внедрять механизмы участия различных общественных групп, заинтересованных в совершенствовании работы общеобразовательных организаций» и «376. Разработать нормативно-правовую базу для новой системы финансирования образования, основанную на минимальном стандарте обучения».

Также принцип подушевого (нормативного бюджетного) финансирования предполагалось использовать на уровне высшего профессионального образования (392). Важным инструментом изменений должна была стать разработка «389. проекта Национальной квалификационной структуры». В рамках мер, направленных собственно на развитие управленческого потенциала системы (402 – 410) предполагалось использование таких инструментов, как «Провести обзор сектора образования (при поддержке ОЭСР, ВБ), разработать Стратегию развития образования, создать образовательные округа» и ряд других.

Однако до настоящего времени была проведена только фидуциарная оценка сектора, и в пилотном режиме ряд лет работали Баткенский и Нарынский образовательные округа. Однако по результатам пилота не был проведен анализ, и практика создания образовательных округов не получила дальнейшего распространения.

Кейс 1. США

Структура образования США

В Конституции США нет статьи, определяющей нормы и принципы образования, поэтому вопросы разработки содержания образования и оценка его результатов переданы на уровень отдельных штатов

Комитет по образованию (Федеральный уровень)

- Финансовые вопросы: распределение правительственных фондов для выравнивания уровня образования по всей стране
- Вопросы методологии и пропаганды образования
- Исследования в области образования и распространение их результатов среди сообщества

Совет штата по образованию и законодательству.

- Члены совета назначаются губернатором. Основная задача – выработка школьного законодательства на уровне штата
- Каждый штат собирает налоги в спецфонд, и правительство штата решает, какая их часть пойдет на образование. Совет штата также разрабатывает Куррикулум, действующий на уровне штата

Школьные советы штатов (проведение конференций, семинаров, тренингов – чаще всего – в сотрудничестве с университетом, как, например, Public office instruction Монтаны и школа

Образования Университета Монтаны) **Школьные округа**

- Территория штата разбита на **школьные округа**. В каждом округе существует избираемый местный школьный совет, определяющий нормы и принципы обучения в конкретных школах, включая разработку школьных куррикулов (самостоятельно или в консорциуме) и заказ и отбор учебных материалов.
- В школах действуют методсоветы
- Координатор деятельности школ округа – суперинтендант, который в сотрудничестве со школьным советом определяет практику обучения.

4.3.1. Современные документы управления сферой образования в Кыргызской Республике.

В настоящее время Министерство образования и науки Кыргызской Республики разрабатывает политику развития сектора в контексте таких страновых документов, как Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, а также Программа Правительства.

В Кыргызской Республике также разработаны следующие документы: Доктрина образования Кыргызской Республики до 2025 года, Концепция развития образования до 2020 года и Стратегия развития образования на 2012-2020 годы⁹.

В Концепции развития образования до 2020 года определены научно-методологические основы современного образования в Кыргызстане, 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 (далее - СРО 2020).

Стратегия впервые в практике образования Кыргызстана охватила все уровни и ступени системы образования, включив в себя начальное профессиональное образование, которое в период разработки документа (2008-2011 годы) подчинялось последовательно Правительству Кыргызской Республики, Министерству труда и занятости, а в 2010-2015 годах – Министерству 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».

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».

⁹ 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.

- 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.

Достижение устойчивости системы образования, как отмечено в СРО 2020 – является главной задачей на среднесрочный период. Однако в ходе разработки страновых 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.

Например, концептуального решения требует создание системы обеспечения качества (аккредитации) организаций профессионального образования. При несомненной необходимости опоры на международный опыт, важно провести анализ возможностей именно в контексте развития системы образования Кыргызстана.

Другой пример – неудовлетворительные результаты тестирования школьников в 2006 и 2009 году, по результатам участия в PISA¹⁰. Качество и

¹⁰ PISA - Международная программа оценки функциональной грамотности 15-летних обучающихся (Programme for international Student Assessment), которую координирует Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Проводится один раз в

результаты образования всегда обусловлены комплексом причин, и выяснение этих причин требует тщательного анализа. Тем не менее, в Кыргызстане не проводился вторичный анализ результатов PISA 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:

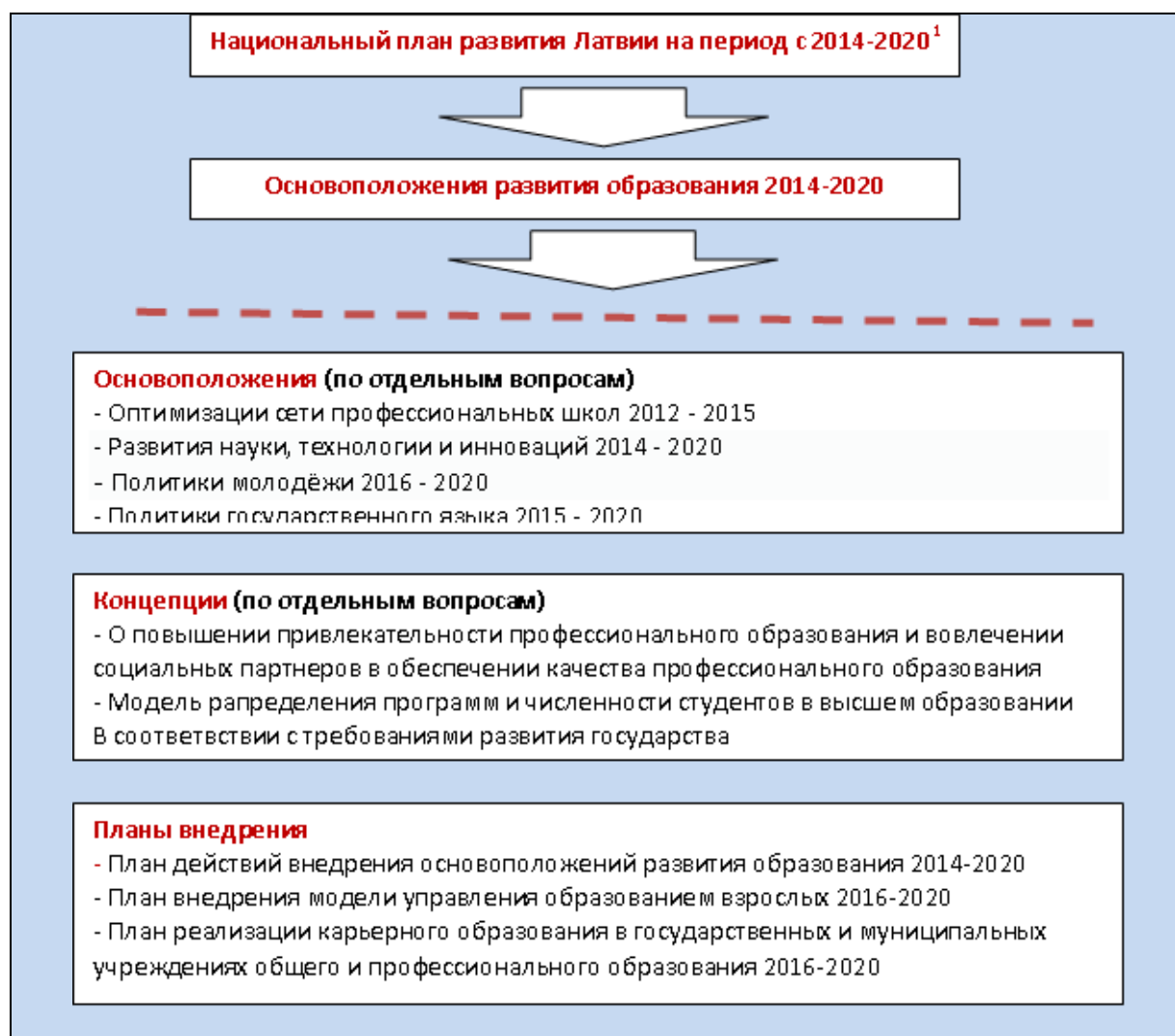
- продвижение Рамочного Национального куррикулума (Государственного образовательного стандарта среднего общего образования (принятого в 2014 г.), разработка предметных стандартов;

- выделение ежегодно целевым назначением из средств республиканского бюджета денежных средств на издание учебников и компьютеризацию школ;

- принятие в 2011 году новой схемы начисления заработной платы, частью которой стало наличие стимулирующего фонда, распределяемого в соответствии с качеством работы учителя по результатам КТУ (коэффициента трудового участия);

- изменение потоков финансирования образования, то есть отход от схемы «Минфин – айыл-окмоту» и внедрение схемы «Минфин – Минобразования – централизованные бухгалтерии», что дало Министерству образования и науки финансовые рычаги управления. Если ранее Министерство управляло только около 21% средств системы образования, то в настоящее время – более 80%, и т.п.

Мы считаем, что необходимо оценить эффективность принятых решений путем проведения независимой оценки качества осуществленных методов, и пробным проведением испытаний для школьников, соответствующих PISA.



5. Государственные структуры управления образованием

Политика в области образования во всех странах определяется Парламентом и Правительством. 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.

Как указывалось выше, в Кыргызской Республике Министерство образования также в разные периоды после 1991 года имело функции

управления рядом сфер¹¹. 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 Республики, либо как агентство при одном из министерств, отвечающих за развитие рынка труда.

Лишь 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 сектором¹².

В самом Министерстве образования и науки дважды в 2016 году были произведены структурные изменения.

Однако обе трансформации были произведены без предварительного функционального анализа, что обусловило проблемы в определении структуры и функционала Министерства.

В рамках первой реформы (декабрь 2015-февраль 2016 гг.) была сделана попытка усилить функции, выработки политики и контроля качества образования на всех уровнях.

Поэтому при разработке новой структуры Министерства была сделана попытка разделить две основные функции Министерства – выработку политики в области образования и обеспечение контроля качества образования (Соответственно, Управление образовательной и молодежной политики и Управление надзора и контроля качества образования). 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.

¹¹ Министерство народного образования Республики Кыргызстан (ППКР 28 апреля 1992 года N193); 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. В настоящее время – Министерство образования и науки Кыргызской Республики (ППКР от 20 февраля 2012 года N 119).

¹² 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).

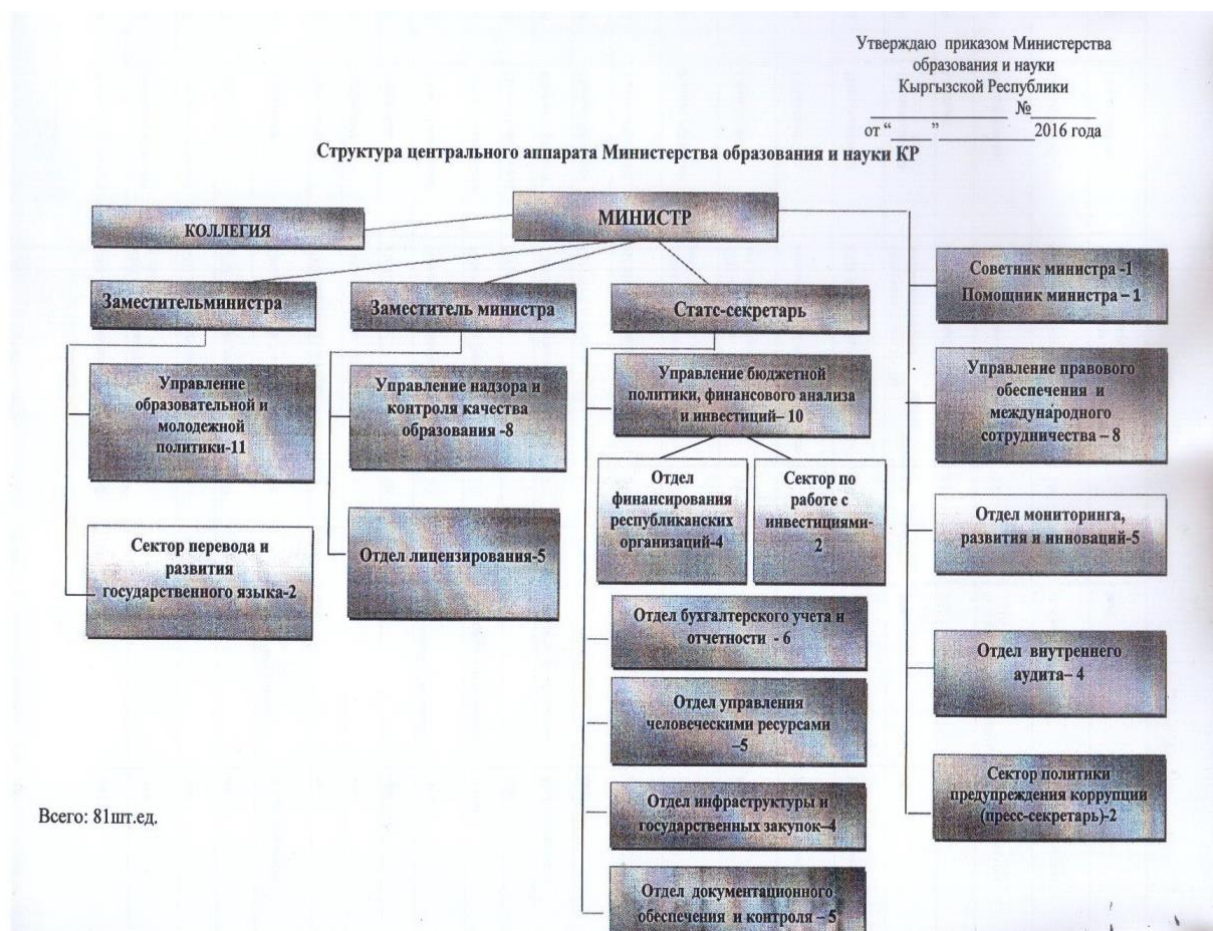


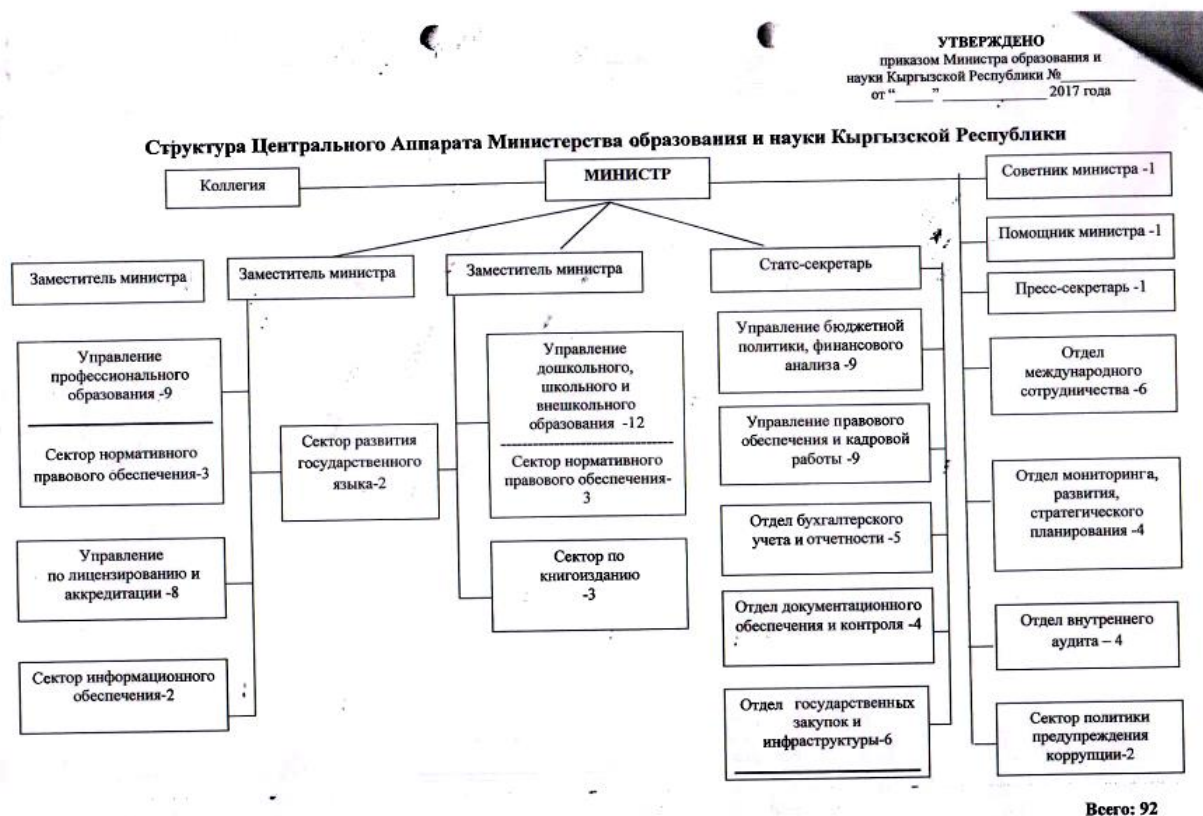
Схема 1.
Структура Центрального аппарата
Министерства образования и науки
Кыргызской Республики

В рамках структурной реформы Министерства образования и науки Кыргызской Республики важно отметить, что, хотя и внутри структуры, но появился отдел мониторинга, 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 и постепенно перейти от контроля исполнения стратегических документов к мониторингу и оценке сектора. Такой подход может обеспечить более глубокое понимание процессов, происходящих в системе образования Кыргызстана для принятия решений, основанных на данных. В то же время, функции «развития и инноваций» не являются частью мониторинга; их реализация будет затруднять выполнение основной функции отдела.

Важно отметить, что в рамках изменения структуры Министерства вместо Управления государственной и кадровой службы был создан Отдел управления человеческими ресурсами. Однако функционал фактически не изменился, и фокус на управление ресурсами не был сделан.

Как показала практика работы Министерства в феврале-ноябре 2016 года, в рамках новой структуры, эффективность деятельности не возросла, а по ряду параметров – снизилась.

Поэтому в ноябре-декабре 2016 года была с некоторыми изменениями возвращена старая структура Министерства, которая в 2017 году была дополнена рядом структурных подразделений.



Однако остается актуальным вопрос выстраивания и согласования функций Министерства и всех органов управления образованием для того, чтобы обеспечить все функции управления, ориентированного на результаты.

Министерство образования является главным управляющим органом Кыргызстана в сфере образования. Как и во многих других странах мира, даже функции развития законодательной базы в значительной степени возлагаются на органы исполнительной власти. Предложения политики и изменения в законах в первую очередь разрабатываются в Министерстве и только на последнем этапе обсуждаются и принимаются в Жогорку Кенеше. Поэтому стратегическая, аналитическая, информационная, юридическая, административная компетенция министерства во многом определяют качество подготовки реформ и изменений, убедительность планирования бюджета образования, качество и успешность системы образования в целом.

Без преувеличения можно утверждать, что сильное, компетентное Министерство образования является первым и наиболее важным условием успешности реформ и развития системы образования.

Однако проблемой остается недостаточный человеческий и квалификационный потенциал Министерства образования и науки

Кыргызской Республики: штат работающих в разы меньше, чем в странах с сопоставимой численностью населения и близкими министерству задачами. Необходимо также повысить квалификацию всех сотрудников Министерства и всего управляющего сектора, чтобы они получили возможность работать на принципах управления, ориентированного на результат.

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, 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 их названиях. Различия в численности также могут быть вызваны структурой управления на региональном уровне, при условии существования региональных структур министерства.

Оценку потенциала министерств осложняют также различия в системе подведомственных организаций (агентства, центры, инспекции и т.д.) на которые могут быть возложены значительные функции в сфере образования и персонал которых не включается в общую численность госслужащих центрального аппарата. Примерные данные численности госслужащих в центральных аппаратах министерств представлены в таблице.

Таблица 1

Численность госслужащих в министерствах образования (и науки)

Страна	Численность центрального аппарата (человек)
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
Кыргызская Республика	2013 – 53 (+ 22 АПТО) 2016 - 78 (+ 14 АПТО)

Кейс 3. Молдова

Реформы центрального управления в Республике Молдова имели весьма негативные последствия 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, без подобающего анализа ситуации и просчета ее возможных последствий. Основным субъектом сокращений, стали центральные аппараты министерств, в ряде случаев потерявшие до половины своего штата. В результате в аппаратах многих министерств осталось по 40 – 50 госслужащих, что сделало Министерства неспособными обеспечить анализ секторов и разработку государственной политики.

В то же время, структура государственного управления (центральные органы власти и подведомственные организации) фактически осталась нетронутой, поскольку на анализ функций всех агентств, центров и других структур, подчиненных министерствам, не хватило сил и политической воли.

В результате государственные программы и концептуальные документы подавались в Правительство недостаточно подготовленными. Новая структура координации политики, созданная в Правительстве, была сразу же перегружена задачами исправления и переработки документов отраслевых министерств, для чего не имела ни достаточного опыта, ни людей, ни компетенций. В результате забуксовала и реформа системы планирования политики, которая была правильно разработана и начата. Министерство образования и науки в Молдове представляет один из наиболее болезненных примеров ослабленного министерства. 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 системе высшего образования; управление профессиональным образованием было ослаблено; создание структурного подразделения, отвечающего за развитие содержания общего образования и экзаменов, проходило с большими трудностями; фактически отсутствовала реальная политика в сфере науки. В результате все существенные реформы и вообще развитие в сфере образования были приостановлены почти на 10 лет.¹³

Кейс 4. Финляндия

Министерство образования и культуры является высшим органом управления в сфере образования Финляндии. Политика образования определена в стратегическом плане Правительства, но Министерство отвечает за подготовку законодательства в области образования, принимает все необходимые решения. Их реализация обеспечивается 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 Центром оценки образования.

Финский национальный совет по вопросам образования (the Finland's 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 отвечает за формирование целей образования, содержание и методы обучения в соответствии с соглашением с Министерством образования и культуры, а также несёт ответственность за составление национальных основных учебных программ для дошкольного и начального образования, общего и профессионального среднего образования.

¹³ 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.

FNBE координирует информационные сети и услуги в секторе образования, формирует индикаторы и собирает информацию для прогнозирования потребностей в области образования, поддерживает систему финансирования сектора образования и публикует учебные пособия. Совет 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.

В Кыргызской Республике также несколько раз проводилось сокращение центрального аппарата Министерства образования и науки. Однако затем, в связи с появлением новых функций в Министерстве, или в связи с признанием необходимости усиления ряда уже имеющихся функций, шло новое наращивание численности аппарата. В результате количество сотрудников все предыдущие годы колебалось между 70 и 90 человек.

Для выработки политики развития человеческого потенциала любой организации может применяться такой инструмент, как функциональный анализ. В Министерстве образования и науки Кыргызской Республики функциональный анализ проводился трижды:

2001-2002 гг. - функциональный анализ Министерства образования и культуры (МОиК) Кыргызской Республики. Оно стало первым в нашей стране министерством, где был проведен функциональный анализ. Основными задачами функционального анализа Министерства образования и культуры стало проведение оценки функций структурных подразделений и подведомственных учреждений министерства, финансируемых из республиканского бюджета и анализ текущего состояния министерства для:

- обеспечения эффективного управления системой образования за счет рационализации и модернизации организационной структуры министерства и его структурных подразделений;
- эффективного использования бюджетных средств за счет перераспределения основных функций министерства между государственными и негосударственными структурами управления¹⁴.

В результате функционального анализа была изменена структура Министерства – впервые она «была сформирована не по отраслевому, а по функциональному принципу». На момент проведения функционального анализа в организационной структуре Министерства были два управления, координирующих работу организаций образования: общего среднего, дошкольного и внешкольного, и высшего, и среднего профессионального образования. В новой структуре были созданы: Управление по разработке стратегии и политики образования и Главное управление по контролю за

¹⁴ Функциональный анализ Министерства образования и науки Кыргызской Республики. 2010 год // Отчет. Приложение 1. Опыт функционального анализа в Министерстве образования и культуры Кыргызской Республики 2001-2002 гг. – архив МОН КР

качеством образования»¹⁵. Однако позже Министерство вернулась к отраслевому принципу управления.

Поскольку анализ плюсов и проблем, которые возникают при такой структуре Министерства не был проведен, в 2016 году, как уже отмечалось, была предпринята вторая – и снова неудачная – попытка изменить структуру и функции Министерства образования и науки.

Важнейшим результатом функционального анализа стало также заключение Ресурсного соглашения между МОиК Кыргызской Республики и Министерством финансов Кыргызской Республики. Согласно Ресурсному соглашению, были расширены права Министерства образования и культуры в проведении реорганизации собственной структуры, решении кадровых вопросов, использовании финансовых (бюджетных) средств, установлении доплат сверх установленных законодательством.

Для распределения указанных средств в каждом структурном подразделении были разработаны индикаторы для оценки деятельности каждого сотрудника. Оценка проводилась ежеквартально. Наличие стимула позволило резко (*в 8 раз!*) улучшить исполнительскую дисциплину и качество подготовки документов. Однако после окончания пилота (2002-2004 гг.), несмотря на его успешность, продолжения эта работа не получила из-за позиции Министерства финансов Кыргызской Республики.

В 2010 году был проведен второй функциональный анализ Министерства при поддержке Всемирного Банка. Фактически работа была закончена, но результаты функционального анализа по ряду обстоятельств не были полностью учтены в работе Министерства.

Между тем, в рамках анализа было показано, что «На самом деле, проблема в том, что в МОН, как, впрочем, в остальных министерствах Кыргызской Республики, *разработку политики* понимают *только как разработку законодательства*. На самом деле законы, постановления Правительства, приказы министра и другие нормативные акты только оформляют государственную политику, ее закрепляют законодательно. Анализ компетенции государственных органов, (см. Приложение 2), также показывает, что решение о политике принимает Правительство как коллегиальный орган, но не министерство, которое призвано только готовить проекты решений.

Но, министерство, в отличие от государственных агентств, инспекций, служб и других государственных органов, является органом разработки политики, то есть оно должно в своей работе охватывать весь цикл разработки политики, который состоит из таких стадий, как:

- определение целевых групп;
- определение проблем;
- диагностика причин;
- разработка вариантов решения проблем;
- предварительная оценка возможных последствий;

¹⁵ Там же.- с. 4

- легитимация решения (законодательное оформление);
- определение финансирования принятого решения, включение в бюджет;
- реализация (включая принятие подзаконных актов);
- мониторинг и оценка реализации принятых решений.

Поэтому данный функциональный анализ особое внимание уделяет тому, что должно делать МОН для выполнения цикла разработки политики, что оно делает фактически и что нужно изменить, если функции по разработке политики не выполняются должным образом»¹⁶.

Эти вопросы до сих пор являются актуальными для работы министерства образования и науки.

Было отмечено также, что Министерство работает в основном с индикаторами, «которые отражают вложение ресурсов (inputs), а не получение определенных результатов, и не анализа эффективности воздействий. Такие индикаторы практически ничего не дают для принятия стратегических решений, так как не содержат качественной информации, позволяющей судить о результатах реализации решений (outcomes) или о процессах (таких как посещаемость, уровень выбывания, количество оставленных на второй год, результаты оценки тестирования учеников и учителей и др. индикаторы)».

В качестве примера был приведен тот факт, что министерство «предоставляет сведения о количестве школ в стране, однако нет аналитического материала по исследованию использования школьных площадей, необходимости во многих школах вообще».

Следует отметить, что тогда уже начался пилотный проект по переходу школ на подушевое (нормативное бюджетное) финансирование, что привело к пониманию необходимости анализа использования школьных площадей в рамках оптимизации сети школ. В настоящее время эта работа привела к открытию ряда дошкольных образовательных организаций (групп) на освободившихся площадях, а в нескольких случаях здания школ передавались организациям профессионального образования.

Еще один важный результат – вывод о том, что «разработкой альтернативных вариантов развития министерство не занимается. Результатом работы отделов МОН являются, например, учебные планы, стандарты, проекты нормативных актов, предписания, перечни направлений и специальностей, положения, соглашения, заключения и т.п. Также результатами своей работы управления считают проведение «Дня учителя», олимпиад школьников. *Между тем, именно в положениях об отделах должны были быть указаны конкретные аналитические продукты, производимые сотрудниками в виде служебных записок, аналитических отчетов и рекомендаций по политике.* Судя по тому, что в положениях структурных подразделений их функции просто повторяют функции Положения о Министерстве, у сотрудников центрального аппарата нет

¹⁶ Указанный отчет. – С. 14

четких директив о том, чем они должны заниматься. Поэтому работа отраслевых отделов состоит только в реализации политики в виде разработки подзаконных актов, положений и инструкций»¹⁷.

Как было отмечено, «Основным форматом политического документа в современном государственном менеджменте является «документ о политике» (policy paper). В МОН пока разрабатывалась только Стратегия развития образования, которая появилась без четко разделенных предыдущих этапов – серии документов о политике, которые бы последовательно развивали весь цикл разработки политики (policy cycle) от постановки и обсуждения проблемы со всеми заинтересованными сторонами до рассмотрения альтернативных вариантов ее решения и рекомендаций по продвижению и реализации».

К сожалению, до настоящего времени аналитические материалы формируются в основном через работу проектов. Так, в 2008 году была серия аналитических материалов, разработанных под редакцией Д. Любельской. По результатам проведенного анализа (и содержательного, и финансового), например, было принято решение о сохранении в Кыргызстане 11-летнего образования, хотя до этого на протяжении, по крайней мере, двух лет, активно обсуждался вопрос о переходе на 12-летний срок обучения.

В настоящее время ряд аналитических материалов по некоторым ключевым проблемам сектора образования и ряду уровней образования был разработан при поддержке фонда Сорос-Кыргызстан и Европейского Союза. По отдельным вопросам (не посещающие дети, изменение структуры и повышение заработной платы учителям и др.) исследования проводились при поддержке ЮНИСЕФ, Всемирного Банка, ЮНЕСКО, программы READ и других.

Однако сделанные по результате анализа ситуации рекомендации в планировании нового цикла политики используются редко, и часто – с большим временным лагом.

Еще одним важным выводом функционального анализа является констатация того, что «Выполнение надзорно-контрольных функций министерства основано на «контроле исполнения» документов вышестоящих организаций, что ведет к формализму и утрате важных функций министерства»¹⁸.

Сохранение такого подхода до настоящего времени затрудняет выработку политики, поскольку не позволяет оценить реальное положение дел в секторе.

В 2012 году в рамках проекта ЕС «Поддержка сектора образования в Кыргызской Республики» был проведен еще один функциональный анализ. Однако и анализ 2010 года, и анализ 2012 года затрагивали только центральный аппарат Министерства образования и науки. Фактически функциональный анализ 2012 года обозначил те же проблемы, которые были

¹⁷ Указанный отчет. – с. 18

¹⁸ Указанный отчет. – с. 23

характерны для 2010 года. Это говорит о крайне медленном изменении организационной культуры Министерства образования и науки и включении в нее новых инструментов анализа и реализации политики.

В 2017 году, согласно Стратегии Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, на основе которой был включен пункт 7.1.2. в План действий по реализации СРО 2020 (План действий на 2016-2017 год по реализации СРО 2020 – пункт 7.1.2.) – должен проводиться очередной функциональный анализ¹⁹. Тем не менее, и этот функциональный анализ будет сосредоточен на деятельности центрального аппарата, не затрагивая функционирование региональных органов управления образованием и, соответственно, вне анализа останется организация взаимодействия разных уровней управления друг с другом.

В связи с этим, Министерство образования и науки, при поддержке донорских агентств, ставит задачу перехода от контроля исполнения документов к анализу сектора. Такой подход позволит постепенно перейти к реальной оценке состояния сектора и использования материалов оценки для развития сектора.

Еще один момент, который необходимо отметить в связи с вышесказанным – о человеческом потенциале Министерства: соотношение количества сотрудников и количества исполняемых функций. Очень важно при этом обратить внимание на формулировку функций. Ведь, например, выработку политики можно сформулировать одной функцией, а можно и 8-10 функциями.

Таблица 2

Год	Количество сотрудников	Количество функций
в 2001 г.		по сфере образования насчитывалось 10 задач и 26 функций. В общей сложности у Министерства было 58 функций.
В 2007 г.		15 задач и 44 функции в сфере образования Всего по Министерству образования и науки 66 функций
2010 г.	74	35 функций в области образования и 19 функций сфере науки – 54 функции
2012 г.	59 по штату, реально – 53 чел.	55 – по отчету МОН 103 – согласно функциональному анализу

¹⁹ «Проведение функционального анализа структуры управления образованием на уровне центрального аппарата МОН, и при необходимости, ее изменение в сторону функционального принципа управления (управление качеством, управление человеческими ресурсами и т.п.)».

Хотя в анализе не было прямо сказано о недостаточности ресурсов МОН, всё же был признан факт, что МОН не выполняет ряд функций, в первую очередь связанных со стратегической координацией сектора и всех уровней управления, в связи с недостаточностью ресурсов.

И, даже после передачи Министерству Агентства профессионально-технического образования (Агентства начального и среднего профессионального образования), общее число госслужащих остается недостаточным 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 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) – а это 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 все исследования функционала показывали, что МОН в значительной мере перегружено функциями *оперативного администрирования* (например, утверждение 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 уровень районного управления и Министерство не должно заниматься оперативным администрированием школ. Функции МОН должны быть тщательно проанализированы в контексте необходимости децентрализации управления и разделения ответственности между центральным и региональным уровнем управления.

МОН как высшее звено управления образованием, должно концентрироваться на стратегической и аналитической работе для разработки политики образования и науки. Как показывает мировой опыт, значительная часть функций внедрения политики могут быть переданы на уровень райОО и школ. В качестве примера ниже представлены типичные функции министерств образования.

Типичные функции 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;
- Разработка и 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 профессионального образования (таких, как Министерства обороны, здравоохранения, внутренних дел и др.).

В разных странах организация профессионального образования отличается. Есть примеры полной унификации системы (Финляндия), где все организации образования администрируются Министерством 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 начального/среднего профессионального и высшего образования оказались несостоятельными и для учреждений образования прямая связь с секторным министерством оказалась более важной, чем с Министерством образования.

6. 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 играют 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 региональном уровне.

Другую вариант управления реализуется в странах, где региональный уровень администрации отсутствует полностью или имеет только координирующую роль в планировании (например, Латвия, Эстония). В этих странах, соответственно, фактически отсутствует и региональный уровень управления образованием. Но некоторые функции управления образованием осуществляются совместно для нескольких местных самоуправлений. Так, например, инспекция образования (Служба управления качеством образования) в Латвии организована на «квази-региональном» уровне и один инспектор образования обслуживает несколько местных самоуправлений (фактически принадлежащих к одному региону).

Общей тенденцией в системах управления образованием является передача функций администрирования и содержания учреждений/организаций образования на низшие уровни государственного управления, осуществляя принцип субсидиарности²⁰ 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 структур 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 варьирует. В некоторых случаях, труд учителей оплачивается из государственного бюджета, но отбор и заключение контрактов с учителями проводится на школьном уровне (например, страны Прибалтики).

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

²⁰ Принцип субсидиарности означает организацию социальных услуг как можно ближе к гражданам, клиентам. В 1985 Европейская хартия местного самоуправления закрепила за местными администрациями решение всех задач, кроме тех, которые им не под силу.

автономные структуры имеют значительные права в решениях о распределении бюджета, ремонте, формировании регионального/школьного компонента учебного плана и даже по вопросам отбора учителей. (См. Приложение 3).²¹

В сравнительном анализе, проведённом UNESCO в 10 странах Юго-Восточной Азии и дополнительно в 5 странах Азии и Австралии (Австралия, Китай, Индия, Япония, Новая Зеландия и Южная Корея) обобщены тенденции по управлению образованием и децентрализации.²²

В упомянутых странах часть основных функций управления образованием передана 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 гибкого подхода к программам обучения, что подчеркивает важность выбора, а также конкуренции школ. Возможности выбора обеспечиваются также ростом численности частных школ, предлагающих вариативные модели программ.

Таблица 4

Распределение основной ответственности в секторе школьного образования²³

	Утверждение 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

²¹ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf>

²² 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>

²³ Там же.

составляет наиболее крупную долю вложений образовательного бюджета (в среднем в мире - около 70%, в Кыргызстане – до 85%).

Таблица 5

Оплата труда и занятость учителей (набор, заработная плата)

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

В Кыргызской Республике система школьного управления является централизованной. Несмотря на некоторые имевшиеся ранее инициативы децентрализации, система общего образования, включая дошкольное образование, управляется МОН. Управление организовано через институциональные структуры МОН на местном уровне – районные и городские отделы образования. 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. Однако для этого необходимо администрирование средств передать на уровень организаций образования.

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 в области образования являются делегированными; соответственно, возникает рассогласование различных нормативно-правовых актов, когда, например, необходимо проводить учет детей школьного возраста: 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 часто возникают и при назначении заведующих районными отделами образования и директоров: в ряде случаев имеет место коррупционная составляющая. Во многих странах во избежание рисков коррупционного назначения руководителей в процессе их отбора требуется согласование выигравшего конкурс кандидата с Министерством образования.

Соответственно, необходимо проведение функционального анализа всей вертикали управления сектором, чтобы определить возможность передачи ряда функций на местный уровень. Также необходима совместная работа с ГАМСУМО по пересмотру полномочий органов местного самоуправления в управлении общим образованием.

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

7. Управление в сфере профессионального образования

Базовыми задачами управления профессиональным образованием является обеспечение потребностей экономики страны в квалифицированных и конкурентоспособных на рынке труда кадрах, а также обеспечение права граждан на получение профессионального образования в соответствии с их призванием, интересами, способностями.

Для того, чтобы управление данным уровнем образования было эффективным, необходимо четко сформулировать цели, соответствующие интересам и перспективам развития конкретной страны (с привлечением групп интересов), выстроить логическую матрицу программы развития профессионального образования, с промежуточными показателями и индикаторами, сформировать план мониторинга и оценки, обучить персонал, определить ответственных. По результатам проведенного мониторинга и оценки можно будет определить необходимость внесения изменений в программу.

В системах профессионального образования в разных странах существует множество подходов и вариантов. В первую очередь, существуют значительные 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 Эйкхорста, анализируются системы профессионального образования

современности во всех регионах мира.²⁴ Авторы отмечают общие проблемы систем профессионального образования:

- несоответствие между программами образования и актуальными нуждами предприятий;
- недостаточная связь и вовлеченность предпринимателей в планирование образования, установление стандартов, обеспечение качества;
- слабость ассоциаций предпринимателей;
- трудности в обеспечении практики обучаемых на реально работающих предприятиях;
- трудности трудоустройства выпускников системы профессионального образования;
- низкий «престиж» профессионального образования по сравнению с общим образованием.

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

1. Системы организаций профессионально(технического) образования (большинство стран ЕС, Россия, страны бывшего Советского Союза);
2. Системы, основанные на центрах профессионального обучения (страны Латинской Америки, некоторые страны ЕС, например, Португалия);
3. Системы формального ученичества (apprenticeship);
4. Дуальная система ученичества, объединяющая общее и теоретическое профессиональное обучение на базе организаций образования с практическим обучением на предприятиях (Германия, Австрия);
5. Неформальное обучение (Африка, некоторые развивающиеся страны с низким уровнем формального образования).

Многие страны сохранили обширную систему профессиональных (технических) школ как часть высшего уровня среднего образования. Система 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

²⁴ 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

деятельности. Системы профессионального образования в названных выше странах управляются Министерствами образования, в которых обычно существуют 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.

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

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 структур, 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 структуры, ответственные за администрирование проектов фондов в сфере профессионального образования, так как на развитие этой ступени образования выделяются большие средства.

Одной из проблем в сфере профессионального образования является её совместимость (интеграция) с общей Национальной рамкой квалификаций и обеспечение возможностей продолжения образования в вузах. Фактически это означает, что начальное/среднее профессиональное образование должно соответствовать не только профессиональному стандарту, но и стандарту общего среднего образования. В отличие от школ общего образования, организации профессионального образования в большинстве стран ЕС содержатся и управляются на национальном (также федеральном) или региональном уровне. Это, в первую очередь, связано со спецификой программ профессионального образования и численностью обучающихся. Но есть и примеры децентрализованного управления учреждениями профессионального образования (например, Финляндия, Франция, Венгрия).

Опыт управления профессиональным образованием в странах Латинской Америки

В Латинской Америке (Чили, Бразилия, Аргентина, Уругвай, Парагвай и др.) в ситуации интенсивного развития промышленного сектора и экономики в целом, существенно повысилась потребность в практически обученных работниках.

Национальная служба индустриального обучения (National Service for Industrial Training in Brazil - SENAI) была создана в 1942 совместно с сетью учреждений профессионально-технического образования. Система профессионально-технического образования 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. Структурой, принимающей решения, являлся трёхсторонний Совет, представляющий 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 государственными, 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 бóльшую диверсификацию обучающих компаний, увеличение количества частных провайдеров. Фактически этот подход представляет также пример децентрализации и бóльшего вовлечения органов местного самоуправления. Подход обеспечивал развитие системы сертификации обретенных навыков и признания неформального образования. Вся реформа базировалась на вовлечении частных предпринимателей, а также профсоюзов, в развитие и обеспечение профессионального образования.²⁵

Как и указывалось выше, каждая страна должна разрабатывать управление отраслью, исходя из собственных задач, ресурсов и условий. Исходя из мирового опыта, можно предположить, что успешность

²⁵ Weller, J. (2009). Regulation, worker protection and active labour-market policies in Latin America. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

управления в сфере начального/среднего профессионального образования, в первую очередь, зависит от наличия координации, сотрудничества и вовлеченности предпринимателей во все процессы профессионального образования, начиная от планирования политики и оканчивая контролем качества и признания результатов образования, обсуждением результатов мониторинга на каждом этапе реализации программы.

В Кыргызской Республике сохранилась еще советская система трех ступеней профессионального образования – начального, среднего и высшего. Начальное профессиональное образование готовит профессиональных рабочих, среднее профессиональное образование – кадры среднего звена. Однако в большинстве стран мира ступени начального и среднего профессионального образования объединены в единый цикл профессионального образования.

В Кыргызстане в последние годы происходит значительный рост интереса к профессиональному образованию. Так, в настоящее время на уровне НПО работает 101 учебное заведение с контингентом 28845 человек, система среднего профессионального образования насчитывает 130 колледжей с контингентом 89605 человек²⁶.

Главная проблема всех уровней профессионального образования, как отмечено, например, в НСУР, «слабая связь стандартов профессионального образования с квалификационными требованиями, выдвигаемыми внутренним, региональным и глобальным рынками труда».

Поэтому для улучшения ситуации в управлении профессиональным образованием в Кыргызстане 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.

3. Соотнести квалификационные требования соседних стран, куда выезжают на работу наши граждане, с создаваемой в настоящее время Национальной рамкой квалификаций.

Помимо этого, Кыргызстан является страной, с большим количеством молодого населения (молодежь в возрасте до 27 лет составляет около 38%). Много молодых людей выезжает на заработки в соседние страны. Безусловно, в рамках профессиональной подготовки необходим учет условий работы в других странах. А обеспечение такой задачи может стать частью политики страны по профессионально-техническому образованию.

²⁶ В 2010 году на уровне НПО работало 109 организаций образования, но количество учащихся составляло 31 225 человек, а на уровне СПО было 111 организаций образования с 59 555 учащимися// Образование и наука в Кыргызской Республике, 2009-2013. Статистический сборник. – Бишкек: 2014.

Как уже было отмечено, одной из проблем для организации управления, ориентированного на результат, является отсутствие (или недостаток) аналитических материалов, которые позволили бы выявить имеющиеся проблемы. В последние годы для разных уровней профессионального образования был проведен ряд исследований (в том числе, например, в 2015 году – 7 исследований) по востребованным отраслям экономики, в основном, для начального профессионального образования (строительство, сельское хозяйство, легкая и горнодобывающая промышленность, сфера услуг по продаже, ремонту и обслуживанию бытовой техники, компьютерной техники и средств связи, металлообработка). Однако до сих пор в Кыргызстане недостаточно инструментов для имплементации результатов исследований в практику образования, в частности, из-за отсутствия Национальной квалификационной системы.

Так, в рамках проекта GIZ по итогам 2014-2015 и 2015-2016 учебных годов была проведена независимая сертификация выпускников профессиональных лицеев и колледжей с участием экспертов из числа работодателей. В общей сложности было сертифицировано 186 человек. Однако отсутствие Национальной рамки квалификаций и утвержденных профессиональных стандартов, делает невозможным сопоставление квалификаций, и, соответственно, их признание за пределами Кыргызстана²⁷.

Системной проблемой, в том числе для управления профессиональным образованием, является разрыв между различными ступенями профессионального образования по ряду показателей, в первую очередь – скорости протекания и глубины реформ.

Эту проблему выделили и депутаты III съезда работников образования Кыргызской Республики (август 2015 г.), где впервые было проведено совместное заседание с участием представителей всех уровней системы образования. Среди важнейших проблем были названы:

- *недостаточная согласованность реформ между ступенями профессионального образования, что снижает, в частности, доступность среднего и высшего профессионального образования, построения гибких образовательных траекторий студентов;*

- *недостаточное развитие нормативной и методической базы для внедрения содержательных и организационных реформ на институциональном и национальном уровнях;*

²⁷ В 2016 году разрабатываются 10 профессиональных стандартов (3 для СПО и 7 для НПО) по отраслям: общественное питание, строительство, легкая промышленность, IT технология, сельское хозяйство и горнодобывающая промышленность. Однако ни в одном нормативном документе нет понятия ни «Национальная рамка квалификаций», ни «профессиональный стандарт». Между тем, задача разработки Национальной рамки квалификаций стояла еще в Стратегии развития страны (2009-2011 гг.), а также была включена в план работы по улучшению сферы образования в рамках обзора портфеля сектора образования Всемирного Банка и Азиатского банка развития (2014 год).

- отсутствие единой методологии, позволяющей реально учитывать запросы рынка труда и других стейкхолдеров в образовательных программах, несмотря на то, что в рамках пилотных проектов наработан позитивный опыт;

- отсутствие единых национальных подходов к внедрению независимой аккредитации;

- недостаточно активное внедрение на национальном уровне результатов пилотных и местных проектов.

Для решения указанных проблем делегаты предложили создать кроссекторальные группы, которые смогли бы предложить решения для продвижения реформ в данном сегменте образования.

В настоящее время одним из управленческих решений для обеспечения гарантии качества профессионального образования, стал нормативно закреплённый в Законе «Об образовании» (ст. 35, 40) переход от аттестации к аккредитации.

8. Управление в сфере высшего образования

Одним из основных вызовов для высшего образования в мире является вопрос о том, как высшее образование может удовлетворить глобальный массовый спрос на подготовку профессиональных кадров, сохранив при этом свою роль обучения для исследователей и посредством исследований. Для Кыргызстана, где престиж высшего образования очень высок, стоит вопрос формирования адекватной политики и стратегий управления этой ступенью профессионального образования.

8.1. Формирование политики

Необходимость планирования и стратегического формирования политики в сфере высшего образования общепризнано в мире. Большинство развитых стран Европы и мира имеют или разрабатывают стратегические документы на среднесрочную и долгосрочную перспективы для определения приоритетных направлений развития ступени 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.

8.2. 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 трети стран ЕС выбираются коллективными руководящими органами вуза, в котором представлены также основные партнеры из негосударственного сектора. Утверждение победившего на выборах кандидата производится министерством, Правительством, парламентом или Президентом, в зависимости от законодательства конкретной страны.

8.2.1. Коллективные органы управления

Коллективный орган управления вуза – основной орган принятия решений по стратегическим вопросам. Эти органы могут быть академическими, научными советами, но наиболее общая тенденция – создание коллективных органов вуза на основе представительства. В таких случаях, в Совет (Парламент вуза) в определенной пропорции 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.

8.3. Государственные структуры управления высшим образованием

С укреплением автономии вузов многие функции, прежде являвшиеся государственными, сейчас перешли непосредственно к самим вузам, но это не означает, что не существует регулирования 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.

8.4. Национальные органы управления высшим образованием

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;
- должны проводить оценку эффективности подготовки соответствующим задачам, которые ставит перед вузами государство.

8.5. 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.). 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.

8.5.1. Совет руководителей вузов (Совет ректоров)

В большинстве развитых стран также созданы консультативные органы, объединяющие руководителей (ректоров) вузов. В эти советы избираются руководители как 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.²⁸

8.6. 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 качества работы существующих вузов и программ обучения²⁹.

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 системы качества – определение степени ответственности самых вузов в процессе оценивания качества, оценивание как структур, так и программ, осуществление внутренней и внешней оценки, участие студентов в процессе оценки, публикация результатов оценки, разработка процедур аккредитации, участие международных экспертов в процессе оценки, сотрудничество структур оценки (аккредитации), создание сети аккредитационных структур.

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.³⁰

²⁸ Информацию о государственных структурах управления высшим образованием в странах ЕС см. http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/eurydice/Volume_5_EN.pdf

²⁹ Информация о структурах, осуществляющих аккредитацию и обеспечение 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

³⁰ Стандарты 2015 года См: http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

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 структур качества высшего образования в соответствии со стандартами ЕС.

8.6.1. Независимость структур обеспечения качества высшего образования

Основным требованием в отношении структур обеспечения качества высшего образования (далее - аккредитационных структур) является их независимость. Это требование определяется сферой деятельности. 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 высшее образование становится важным элементом экономики и образовательные услуги должны соответствовать также принципам честной конкуренции и принципам регулирования рынка. Независимость аккредитационных структур, в первую очередь, означает 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 аккредитационные структуры основаны как частные юридические лица и обеспечивают свою деятельность на средства, полученные за услуги оценивания.

Необходимо отметить, что большинство стран Восточной Европы, которые ввели институты аккредитации с 1990-х годов, создавали государственные агентства, обеспечивая их независимость в рамках законов «Об образовании» и регламентах деятельности. Юридические формы этих агентств весьма разнообразны и определяются законодательством в каждой конкретной стране. Но важно то, что министерства и министры образования не имеют полномочий давать указания аккредитационным агентствам. В некоторых странах министры могут отменять незаконные решения агентств, в других странах эти решения оспариваются сразу в суде. В отношении независимости решений статус аккредитационных агентств похож на статус других контрольных государственных структур – инспекций. Необходимо отметить, что в части Восточно-Европейских стран аккредитационные структуры изначально создавались в рамках инспекций образования.

Для создания независимых аккредитационных структур есть важные причины – результаты институциональной и программной аккредитаций 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 агентств должны быть свободны от конфликтов интересов и подчиняться тем же требованиям, что и государственные должностные лица других контролирующих органов. Эти

требования невозможно обеспечить в случае создания аккредитационных агентств в 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 аккредитационных агентств.

На 6-ом форуме участников Европейской сети обеспечения качества (ENQA) президент сети ENIC-NARIC Клаудия Геллени (Claudia Gelleni) отметила, что: «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»)).³¹

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

Создание системы аккредитации высшего образования в Кыргызской Республике закреплено в поправках к Закону «Об образовании» (в редакции Закона КР от 4 июля 2013 года N 110). Предусмотрено, что система будет развиваться в русле общественно-профессиональной аккредитации и что негосударственные организации должны подавать заявки на признание их статуса аккредитационных агентств в Национальный аккредитационный совет. Предложенная система автоматически подразумевает, что в Кыргызской Республике будет несколько аккредитационных агентств, что, в принципе возможно, но следует оценить возможные риски с точки зрения наличия экспертных ресурсов и количества оцениваемых организаций и программ.

Хотя аккредитация, согласно Закону «Об образовании», вводится с 1 сентября 2016 года, до сих пор продолжаются споры о типе аккредитации – государственная или независимая и об организациях образования, подлежащих аккредитации. Предлагаемые в настоящее время поправки в Закон «Об образовании» оставляют государственную или независимую аккредитацию только для уровня профессионального образования, оставляя государственную аккредитацию для других уровней образования.

³¹ 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

Аккредитация определяется как «процедура оценки аккредитационным агентством уровня качества образовательной организации в целом или ее отдельных образовательных программ, в ходе которой признается соответствие образовательной организации или образовательной программы определенным критериям и стандартам».

Поскольку аккредитация носит заявительный характер, до настоящего времени аккредитация в Кыргызской Республике проводилась только в пилотном режиме, и ряд программ нескольких вузов получили аккредитацию в европейских аккредитационных агентствах.

Важно, чтобы с реальным началом аккредитации, после первого года деятельности аккредитационных агентств, был проведен всесторонний анализ их деятельности и идентификация имеющихся проблем. Уже затем, в зависимости от результатов оценки, можно будет решать вопросы по развитию системы обеспечения качества высшего образования.

9. Участие общества, консультативные механизмы и структуры

Принципы современного государственного управления предусматривают, что формирование политики и принятие решений происходит при постоянной координации и сотрудничестве всех уровней государственного управления при активном участии общественности, негосударственных организаций. Современное государственное управление требует соблюдение этих принципов в любом секторе и государственной политике в целом и фактически эти механизмы должны быть установлены на уровне правительственных процедур и нормативных требований. В сфере образования данные требования имеют первостепенную важность, так как сектор образования затрагивает интересы всего общества, и каждый гражданин имеет то или иное отношение к принимаемым решениям.

Для обеспечения участия общества в принятии решений в сфере образования:

1. При МОН создаётся Координационный Совет по стандартам и качеству образования. Организации работодателей и профсоюзы являются членами этого совета.
2. Также при МОН могут создаваться консультативные органы по субсекторам – общему образованию, профессиональному образованию, высшему образованию, образованию взрослых, а также отдельным направлениям работы (например, Координационный совет по многоязычному и поликультурному образованию).
3. Министерство также должно активно работать с Донорским советом (DPCC), чтобы иметь возможность привлекать средства для сектора образования в целом или для отдельных, ключевых направлениях работы.
4. Все эти советы могут быть структурно связаны с основным Координационным советом.

5. Инициативы по разработке политики, разработке и внесению изменений в нормативные правовые акты должны обсуждаться в консультативных органах/советах до начала и в процессе разработки.
6. Участие представителей общественности должно обеспечиваться на всех этапах разработки и принятия новых инициатив. Члены консультативных советов, а также представители сектора и общественности приглашаются в рабочие группы при разработке новых инициатив.
7. Проекты новых документов выносятся на общественное обсуждение, прежде чем направляются на согласование по министерствам и в Аппарат Правительства. Результаты обсуждения фиксируются.
8. Консультативные органы сектора желательно вовлекать также в процесс подготовки бюджета.
9. В последние годы в Кыргызской Республике много сделано для того, чтобы обеспечить более открытое формирование политики образования и вовлечь общественность, особенно родителей, в управлении образовательными организациями. Для этого открываются Попечительские советы, деятельность которых определена Законом Кыргызской Республики «О попечительском совете»³².

При всех министерствах, в том числе – и Министерстве образования и науки, функционирует общественный Совет, созданный в целях согласованного взаимодействия министерств и ведомств и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации стратегических управленческих решений. Совет имеет три основные функции – консультативную, наблюдательную, информационную. Совет имеет стратегический план работы, соотнесенный с планом работы Министерства.

Наконец, существует общественный экспертный совет по образованию при Президенте Кыргызской Республики,³³ который является «диалоговой площадкой между Президентом Кыргызской Республики, гражданским обществом и экспертным сообществом, созданной для выработки рекомендаций и предложений органам государственной власти в сфере развития образования и воспитания нового поколения граждан Кыргызстана».

В то же время, для дальнейшего развития механизмов участия общества необходимо:

1. Проводить постоянный мониторинг деятельности Координационного совета.
2. Разработать регламент консультаций и участия граждан в принятии решений .

³² Закон КР от 30 мая 2014 года № 81

³³ Об образовании общественных экспертных советов при Президенте Кыргызской Республики – Указ Президента Кыргызской Республики от 4 июня 2012 года N 115

3. Провести анализ состава участников Советов и других структур, чтобы убедиться в том, что все основные группы интересов представлены в консультативных структурах образования.

10. Контрольные функции в сфере образования

Контрольные функции, традиционно осуществляемые государственными инспекциями образования, до сих пор являются неотъемлемой частью систем управления образованием. Инспекции образования должны соответствовать требованиям всех контролирующих структур – быть объективными, независимыми от политического влияния, профессиональными. В современном мире формальный контроль, имеющий целью проверку соблюдения законодательства в учреждениях/организациях образования, заменяется более сложными функциями оценки и консультативной помощи.

Отражением этого процесса является даже смена названия структуры: например, в Латвии уже более 15 лет назад Государственная инспекция образования была реорганизована в Государственную службу качества образования. В Финляндии в начале 1990-х инспекции образования были ликвидированы и бюджет перераспределен на обучение учителей, поскольку повышение квалификации – наиболее существенный фактор развития и качества образования.

В инспекциях функции контроля дополняются функциями сбора информации, содержания систем регистрации, информационных систем управления образованием, а также лицензирования и аккредитации учреждений/организаций образования (кроме высшего образования, которое имеет отдельную независимую систему аккредитации), выдачи сертификатов учителям для частной практики и др.

В некоторых странах службы контроля имеют объединенную ответственность за все уровни и виды образования (включая высшее, например, страны Юго-Восточной Азии – Лаос, Таиланд, Вьетнам) в других странах структуры контроля разделяются между средним и высшим образованием (страны ЕС, Австралия, Новая Зеландия, Индия).³⁴

В современном мире повышается уровень автономии и самоуправления организаций образования. Вводятся процедуры их самооценки. Одной из функций структур контроля качества является методическое содействие в разработке планов и проведении самооценки образовательных организаций.

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

³⁴ 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>

являются административными процедурами и подвластны общим требованиям административного процесса.

Например, обычно службы контроля в образовании или инспекции являются первой инстанцией обжалования административных решений, принятых в организациях образования. Это относится к таким ситуациям, как принятие обучающихся в образовательные организации, выдача документов об образовании.

Процедуры контроля являются одним из наиболее распространённых источников административной нагрузки. При развитии механизме административного контроля и отчётности возникают риски перегрузки школ и учителей «бумажной работой», что значительно сокращает ресурсы, которые должны быть направлены собственно в образование. Поэтому очень важно, чтобы структуры, исполняющие контрольные функции, знали и понимали проблематику административной нагрузки и действовали с целью её снижения, а не создания дополнительных нагрузок.

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 специального отдела или управления, отвечающего за контроль качества образования. В поправках, связанных с созданием системы аккредитации, система контроля полностью сводится к процедуре аккредитации. Дополнительно в Законе Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» определено, что организации, предоставляющие образовательные услуги, подлежат 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 структура (в традиционном понимании – инспекция) образования не должна быть внутри Министерства, которое 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 в Кыргызстане разработать концепт общей системы обеспечения качества образования.
2. Создать структуру по вопросам контроля качества образования.
3. Пересмотреть функции управлений и отделов Министерства и передать соответствующие функции новой службе обеспечения качества.

Выводы:

- Министерство образования и науки внесло в свои стратегические документы все изменения, необходимые для внедрения управления по результатам, однако пока нет регламентов, методических и инструктивных материалов, переводящих стратегические задачи в повседневные деловые процессы.
- В настоящее время Министерство осуществило множество преобразований для внедрения эффективного управления, однако до сих пор не создано системы управления, внедряются лишь отдельные элементы управления, ориентированного на результат.
- В Министерстве существует ряд подразделений, которые должны реализовать функции управления по результатам, включая мониторинг и оценку. Однако нет нескольких ключевых функций, касающихся анализа и привлечения групп интересов к реализации программ развития в сфере образования.
- Для эффективной реализации функции принятия решения на основе данных необходимо:
 - разработать схему бизнес-процессов в Министерстве по УОР;
 - рассчитать нагрузку и задачи отделу мониторинга;
 - увеличить количество специалистов в отделе мониторинга;
 - провести обучение циклу работ персонал Министерства;
 - провести обучение отдела мониторинга;
 - провести обучение для лиц, принимающих решения министерства.
- Помимо работы с управлением в образовании Министерство проводит множество преобразований, однако, пока не существует оценки этих преобразований, что необходимо сделать, как в рамках функционального анализа, так и в оценке сектора образования в целом.
- В стратегических документах страны не очень отчетливо сформулированы цели, касающиеся перспектив развития образования, что затрудняет постановку целей для отрасли в целом.
- В стране пока не осуществлены преобразования, способствующие переходу к «управлению по результатам» заявленному в государственных документах что затрудняет внедрение такой практики в Министерстве.

Рекомендации:

Подводя итоги анализа, можно дать следующие рекомендации для усиления управленческих механизмов и процедур Министерства образования, и науки Кыргызской Республики:

- Внести изменения в Закон «Об образовании», направленные на повышение эффективности управления сектором;
- Разработать и принять Концепции национальной квалификационной системы и Национальной квалификационной рамки;
- Принять регламент и другие НПА, а также разработать методические/инструктивные материалы по процедурам

планирования в МОН и на других уровнях управления образованием;

- Выделить в отдельную структуру вне Министерства Управления (Инспекции), имеющие функции надзора и контроля;
- Запланировать приоритетное укрепление функции стратегического планирования и разработки политики, включая разработку методологии, методик работы с группами интересов в сфере образования;
- Проводить регулярную оценку (включая функциональный анализ) на уровне центрального аппарата МОН и всего сектора для принятия информированных решений в области изменения структуры и повышения качества управления;
- Разработать краткосрочную и среднесрочную программы повышения квалификации управленческих кадров на всех уровнях управления образованием в области современного менеджмента;
- Разработать различные типы оценки деятельности на всех уровнях управления образованием. Содействовать созданию профессиональных объединений управленцев в области образования;
- Включить в систему принятия решений представителей общественности через Общественный совет МОН КР, а также Координационный Совет по стандартам и качеству образования для оказания консультативной помощи по вопросам содержания и методологии образования, науки и инновациям;
- Разработать регламент работы Советов, соответствующий иерархии актуальных задач управления МОН;
- Провести анализ и доработку образовательных стандартов всех уровней как механизма улучшения управления качеством;
- Разработать систему оценки деятельности педагогов и соответствующие предложения по повышению квалификации по итогам подобных оценок. Поддержать создание/укрепление профессиональных ассоциаций учителей по предметам;
- Разработать стратегии коммуникации в секторе (для уровня принимающих решения и уровня районов/школ);
- Спроектировать и спланировать работу для изменения организационной культуры в организациях образования и внедрения различных форм проведения мониторинга и оценки;
- Содействовать формированию аккредитационных агентств в соответствии с поправками к Закону «Об образовании» (2015). После первого года их действия провести оценку системы аккредитации и разработать рекомендации по дальнейшему развитию;
- Разработать концептуальные предложения по укреплению автономии ВУЗов, включая методологию самооценки, создание структур самоуправления с вовлечением социальных партнеров.

Приложение 1. Примеры функций 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 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, молодежь, 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 министерств.
Германия	Федеральное министерство образования и науки Министерства образования и науки федеральных земель	900 сотрудников. Земельные министерства 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 образование, 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 образования находятся под ответственностью местных самоуправлений.
Хорватия	Министерство науки, образования и спорта	
Финляндия	Министерство образования и культуры	
Франция	Департамент (Министерство) национального 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 ЕС³⁵

Страна	Дошколь- ное образо- вание	Общее образование (включая среднее, если не указано иначе)			Регионы	Дополнительные разъяснения
		Полная ответствен- ность	Содержа- ние и строите- льство школ	Школьные автобусы		
Албания	✓	✓	✓	✓		
Австрия						
Босния Герцего- вина	✓		✓	✓		
Болгария	✓	✓				
Хорватия	✓	✓	✓	✓	✓	
Кипр						
Чехия	✓	Основное образован ие	✓	✓	Среднее общее образо- вание	
Дания	✓	✓	✓	✓	Специал ьное образо- вание	
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	✓	✓	✓	✓		
Великобри- тания	✓	✓	✓	✓	✓	
Венгрия	✓	✓	✓	✓	Среднее образо- вание	Самоуправления отвечают только за основное образование
Исландия	✓	✓	✓	✓		

³⁵ http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

Страна	Дошколь- ное образо- вание	Общее образование (включая среднее, если не указано иначе)			Регионы	Дополнительные разъяснения
		Полная ответствен- ность	Содержа- ние и строите- льство школ	Школьные автобусы		
Ирландия						Управление образованием централизовано
Италия	✓	✓	✓	✓	✓	Управление образованием централизовано на уровне провинций (самоуправления 2-ого уровня)
Латвия	✓	✓	✓	✓	✓ (частично)	Оплата труда учителей общего образования обеспечивается из центрального бюджета
Литва	✓	✓	✓	✓		
Люксембург	✓	✓	✓			
Мальта						Управление централизовано
Черногория						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	
Испания					✓	Управление образованием на уровне региональных самоуправлений

Страна	Дошколь- ное образо- вание	Общее образование (включая среднее, если не указано иначе)			Регионы	Дополнительные разъяснения
		Полная ответствен- ность	Содержа- ние и строите- льство школ	Школьные автобусы		
Швеция	✓	✓	✓	✓		
Швейцария	✓	✓	✓	✓		Ответственность за образование также на уровне регионов (кантонов)
Турция					✓	Управление образованием на уровне региональных самоуправлений (специальных провинций)

Литература

1. Абдырахманов Т.А., Коротенко В.А., Конурбаев Т.А., Алиев Ш.А. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению «Педагогическое образование» - бакалавриат и магистратура. – Б: 2015
2. Друкер, Питер, Ф. Задачи менеджмента в XXI веке.: Пер. с англ.: –М.: 2004
3. Закон «Об образовании» Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года №92
4. Иманалиева Ж.Т. Экономическая эффективность государственных расходов на среднее образование Кыргызстана. – Бишкек: 2010
5. Коротенко В.А., Домашов И.А., Постнова Е.А., Кириленко А.В. Школа Устойчивого Развития. Пособие для учителей / Под общ. ред. Коротенко В.А. - Б: 2003
6. Коротенко В.А., Марченко Л.Ю. Образование для Устойчивого Развития в модернизации системы образования КР // Вестник Института философии и политико-правовых исследований Национальной Академии Наук Кыргызской Республики, 2013, № 1, с. 45-52
7. Коротенко В.А. Устойчивое развитие Кыргызской Республики: проблемы и надежды // Устойчивое развитие: опыт стран СНГ, 2012, № 62, с. 35-45
8. Коротенко В.А., Шукуров Э.Дж. Кириленко А.В., Вашнева Н.С. Экологическая безопасность в контексте устойчивого развития Кыргызстана. - Б: 2015
9. Кыргызская Республика: Третий отчет о прогрессе в достижении целей развития тысячелетия: 2013. – Бишкек:2013
10. Кыргызская Республика 2010: уроки, извлеченные из программы международной оценки образовательных успехов учащихся (PISA). – Бишкек: 2011
11. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: 2008
12. Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник.- М.: 2005

13. Мониторинг непрерывного образования: инструмент управления и социологические аспекты. – М.: 2006
14. Панферова Н.Н. Управление в системе образования. – Ростов-на-Дону: 2010
15. Преодоление неравенства: важная роль управления: Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2009 г. – Париж: 2008
16. Рыскулуева Ф.И., Хамзина С.А. проблемы реформирования образования в Кыргызской Республике. – Бишкек: 2013
17. Тенденции развития образования: разные, но равные. Как преодолеть разрыв в доступе к качественному образованию: материалы IX международной научно-практической конференции. – М.: 2012
18. Тенденции развития системы образования Кыргызской Республики (2010-2013 гг.). – Бишкек: 2013
19. Фуллан М. Новое понимание реформ в образовании. – М.: 2006
20. Хэмел Г. Менеджмент 2.0: новая версия для нового века // Harvard Business Review — Россия. 2009. с 91—100
21. Шамова Т.И., Давыденко Т.М., Шибанова Г.Н. Управление образовательными системами. – М.: 2008

УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Объем 3,75 уч.изд.л., Заказ № 78
Типография ОсОО «Алтын Принт», 720000, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44
Тел.: (+996 312) 62-13-10
e-mail: altyntamga@mail.ru



ПРОЕКТ ФИНАНСИРУЕТСЯ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ



МИНИСТЕРСТВО
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КР



Konrad
Adenauer
Stiftung

BIOM
ECOLOGICAL MOVEMENT