



МРНТИ 06.71.45

<https://doi.org/10.32523/2789-4320-2025-1-101-119>

Научная статья

Автономное управление вузами Казахстана: миф или реальность?

Е.В. Игнатова¹, С.В. Золотарева*¹, Г.Ж. Есенова²

¹Торайгыров университет, Павлодар, Казахстан

²«Центр педагогического мастерства» АОО НИИШ, Астана, Казахстан

(E-mail: ¹elena_iev@mail.ru, ¹vitalangel@mail.ru, ²pavlodarsemey@mail.ru)

Аннотация. В данной статье авторами исследованы вопросы автономного управления университетами как в международной практике на примере Великобритании и США, так и в казахстанской системе управления вузами. Вместе с тем, главным исследовательским вопросом, поставленный авторами в статье, насколько реально отечественные университеты получили академическую свободу и трансформировали систему управления, обеспечивающую автономию в управленческих, академических и финансовых вопросах. Целью исследования является определение развития автономного управления системы вузами в Казахстане. Исследование основано на анализе реформ, проводимых в Казахстане с целью выявления процессов дерегулирования государственного контроля в управлении университетами. В данной работе исследуются вопросы автономного управления высшими учебными заведениями в Казахстане, анализируются перспективы и вызовы, связанные с переходом к данной модели. Особое внимание уделяется анализу текущей ситуации в казахстанских вузах.

Авторами сформулирован вывод о том, что для Казахстана характерна частично автономная модель управления университетами. Результаты исследования показывают, что государство сохраняет централизованный финансовый контроль, назначение ректора и председателя Совета директоров, организационно-правовой статус университетов утверждается законом. Анализ выявил, что данные механизмы ограничивают автономию университетов, в частности, сужая их возможности в стратегическом управлении, распределении бюджетных средств и кадровой политике. Это приводит к недостаточной гибкости в адаптации к современным образовательным и научным вызовам.

Ключевые слова: университет, институциональная автономия, управление университетами, академическая свобода, самостоятельность, модели управления, финансирование университета.

Received 1.08.2024. Revised 12.03.2025. Accepted 07.02.2025. Available online 31.03.2025

101

*автор для корреспонденции

Введение

В последнее десятилетие в мировом образовательном пространстве происходят процессы, ориентированные на изменение роли высшего образования. Все чаще мировое образовательное сообщество делает ставку на университеты, ожидая от них устойчивый рост экономики знаний.

Высшее образование поэтапно преобразуется в элемент рыночных отношений. Это стимулирует его к преобразованию управленческой структуры, направленной на переход к саморегулируемой системе, что неизбежно приводит к изменению отношений с государственными органами в управлении вузами.

Сегодня многие страны продвигают реформы дерегулирования государственного контроля в управлении вузами для перехода к институциональной автономии. Однако единый подход к проведению образовательных реформ не выработан, так как не существует общепринятого определения институциональной автономии. Так, исследователи Ashby E. и Anderson M. утверждают, что уровень университетской автономии зависит от выстроившейся в государстве системы управления, показателей сформированной культуры и развития науки и образования в вузах [1]. Это объясняет разнообразие подходов к изучению университетской автономии.

Переход к расширению автономного управления вузами Республики Казахстан начался в 2018 году. Этому послужило внесение изменений в ряд законодательных актов, в частности, в Закон РК «Об образовании», Трудовой кодекс Республики Казахстан, Закон «О некоммерческих организациях» [2].

Кардинальные изменения в нормативно-правовых актах расширили полномочия вузов в принятии самостоятельных управленческих решений в части порядка приема, перевода и восстановления обучающихся; разработки и утверждения образовательных программ, определения квалификационных требований к преподавателям.

Реформы, направленные на формирование академической свободы университетов, привели к созданию системы независимой аккредитации казахстанских вузов и образовательных программ, в рамках которой аккредитационные агентства пересмотрели процессы проведения аккредитации, что позволило обеспечить независимость внешнего контроля.

Все это позволило Казахстану осуществить переход от жестко контролируемой государством системы к системе, обеспечивающей большую гибкость и автономию. Но к сожалению, проведенный анализ перехода казахстанских университетов к автономному управлению позволил выявить ряд проблем и задач, которые требуют решений. Так, проблема децентрализации управления вузами заключается в том, что университеты не могут быть полностью независимы от государства, так как именно государство определяет политику в сфере высшего образования, разрабатывает правовую базу, обеспечивает контроль за соблюдением законодательных актов. Вместе с тем, расширение автономии вузов создает риски в управлении, так как требует повышения качества управленческого состава университетов и приводит к перестройке внутренней системы. В противном случае в долгосрочной перспективе эффективность

деятельности университетов может снизиться. Перечисленные проблемы сдерживают создание условий для обеспечения баланса между государственным регулированием и автономным управлением вузами.

Целью научного исследования является определение развития автономного управления системы вузами в Казахстане на основе изучения теоретико-методологических аспектов и международного опыта, анализа существующей отечественной системы высшего образования и ее управления.

Задачами исследования являются:

1. определение понятия «автономное управление вузами»;
2. обзор международного опыта управления университетами Великобритании и США;
3. анализ действующей системы управления вузами в РК;
4. выработка предложений по обеспечению баланса между государственным регулированием и автономным управлением вузами.

Литературный обзор

Изучение автономии в управлении университетами имеет многолетнюю историю, к числу которых относят исследования, проводимые в прошлом столетии James, Hetherington [3], Perkins [4].

Анализ литературы показал, что исследователи рассматривают автономное управление вузами с разных аспектов.

Berdahl [5] и McDaniel [6] определяют институциональную автономию как свободу вузов от государственного контроля, полагая, что вузы самостоятельны в решении вопросов, входящих в их компетенции.

Определяя институциональную автономию как ценность, Perkins, Polin, Mahony, Boon, Peterson, Poje и Scarlett считают, что она обеспечивает функционирование университетов [7].

Рассматривая институциональную автономию как свободу академического сообщества, исследователи полагают, что автономия вузов определяется как свобода в принятии управленческих решений всех участников образовательного процесса.

Авторы Cazenave [8], McDaniel [6], Sheehan [9], Jongbloed [10] и другие сторонники подхода к институциональной автономии как финансовой самостоятельности вузов, утверждают, что университеты самостоятельны в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности и привлечении финансовых средств без ограничения источников [11].

Наиболее распространенными критериями институциональной автономии в научной среде является пять ключевых свобод, выделенных James, к которым относят отбор студентов и сотрудников, определение содержания учебных программ и приоритетных направлений исследовательской работы, а также распределение финансовых средств [3].

Данный подход нашел отражение в Лиссабонской декларации 2007 года, которая выделяет четыре вида автономии университетов:

- академическая автономия, ориентированная на принятие решений об учебных программах, методах обучения, присуждениях степеней, а также методах исследования;
- финансовая автономия базируется на получении и распределении финансовых средств, принятие решений о стоимости обучения;
- организационная автономия предполагает создание структуры и утверждение должностей;
- кадровая автономия наделена ответственностью за рекрутинг и определение заработной платы.

Следует подчеркнуть, что данные дефиниции рассматривают автономию как самостоятельность вузов определять стратегию развития, осуществлять подбор персонала, а также устанавливать порядок организации учебной, научно-исследовательской, финансовой деятельности.

Иное видение автономии университетов представлено в концепции «Нового общественного управления», разработанной Berdahl, которая определяет институциональную автономию как свободу вузов от государственного контроля, полагая, что вузы самостоятельны в решении вопросов, входящих в их компетенции.

Следовательно, переход к автономии предполагает децентрализацию управления вузами и делегирования им полномочий, что приводит к сокращению государственного контроля над высшей школой и способствует расширению автономии вуза.

С этих позиций, опираясь на определения ученых, можно полагать, что задачей децентрализации управления университетами является «...поставить процесс управления образованием на рациональную основу, позволяющую, с одной стороны, продуктивно разрабатывать и успешно осуществлять единую общегосударственную образовательную стратегию и политику, с другой, – увеличить степень свободы и меру государственной поддержки позитивных инициатив, исходящих от местных органов власти и образовательных учреждений». Это определение охватывает многогранный характер автономии, подчеркивая баланс между государственным управлением и автономным управлением вузами.

Основываясь на вышесказанном, авторы сосредоточили данное исследование на четырех критериях автономного управления университетами: отбор студентов и сотрудников, определение содержания учебных программ и распределение финансовых средств.

Методология

В основу теоретико-методологической базы исследования положены научные труды зарубежных и отечественных ученых. Источниками информации являются официальные материалы Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, постановления и приказы Министерства науки и высшего образования РК и т.д.

Исследовательский вопрос статьи: выявление реального положения внедрения автономного управления вузами в Казахстане.

Гипотеза исследования: действительно ли университеты Казахстана свободны в принятии управленческих решений?

Этапы исследования включают обзор основных теоретических положений по теме исследования, изучение лучших зарубежных практик управления вузами, анализ существующей системы высшего образования в Казахстане, оценка полномочий казахстанских вузов в принятии самостоятельных управленческих решений, обобщение материалов и представление выводов.

В статье использованы методы экономических исследований. Так, в описании теоретических и методических основ управления вузами применены абстрактно-логический, монографический метод, метод анализа и синтеза. Статистико-экономическим и расчетно-конструктивным методами проведены анализ показателей системы высшего образования в Казахстане.

Анализ, проведенный в данной статье, был частично основан на эмпирических данных, полученных из общедоступных официальных документов, таких, как Аналитический обзор, проведенный АО «Информационно-аналитический центр» по данным Ассоциации европейских университетов [12]. В исследовании использовались данные о казахстанском высшем образовании и аналитических отчетах ОЭСР и Всемирного банка [13]. В статье изучены и изложены различные мнения ученых и экспертов по вопросам управления высшим образованием Казахстана.

Результаты и обсуждение

Анализ литературы показывает, что большинство научных исследований отмечают повышение уровня автономии в системе высшего образования развитых стран и акцентируют внимание на особенностях движения университетов к большей подотчетности, а, следовательно, и к усилению требований к руководству университетами [14-15].

Так, проведенный экспертами Всемирного Банка анализ систем управления высшим образованием стран ОЭСР выделил четыре модели управления вузами (таблица 1).

Таблица 1 – Модели управления высшими учебными заведениями

Модель	Государственное регулирование	Финансовая автономия	Правовой статус вуза
а) Государственное администрирование	Ректор и Председатель Совета назначаются Министерством	Программы обучения, кадры утверждаются Министерством	Государственное учреждение
б) Частичная автономия	Ректор и Председатель Совета назначаются вузом, утверждаются Министерством	Централизованный финансовый контроль	Государственное учреждение
в) Частичная независимость	Ректор и Председатель Совета назначаются членами Совета без участия Министерства	Ограниченная финансовая свобода	Некоммерческая организация под контролем Министерства

г) Независимость	Независимый Совет Ректор, Председатель и члены Совета назначаются без участия Министерства	Максимальная финансовая автономия	Некоммерческая организация под контролем Министерства
Примечание*- составлено авторами на основе источников [17-18].			

При этом эксперты уточняют, что сокращение государственного финансирования системы высшего образования приведет к предоставлению университетам большей самостоятельности и обеспечит переход от модели государственного контроля к модели общественного и государственного надзора, что наложит ответственность на руководителей и коллегиальные органы управления.

Используя данный подход нам представляется возможным проанализировать, какой модели управления университетами соответствует система высшего образования Казахстана. При этом исследование сосредоточено на пяти критериях институциональной автономии: отбор студентов и сотрудников, определение содержания учебных программ и распределение финансовых средств.

Яркими примерами децентрализации управления вузами являются университеты Великобритании и США, имеющие опыт автономного управления вузами. Изучение практик этих стран будет представлено в данной статье.

Так, в Великобритании Центральное министерство по образованию делегировало функции управления университетами специализированным агентствам. Департамент образования и профессионального обучения осуществляет стратегическое планирование и общее управление деятельностью системы высшего образования. Региональные Советы по финансированию высшего образования финансируют международные научные исследования. Созданные при региональных Советах Аналитические институты высшей школы выполняют исследования по заказу правительства, Агентство по статистике высшей школы отвечает за сбор статистических данных, а Агентство по обеспечению качества ответственно за сертификацию и оценку. При этом контролирующие функции возложены на Королевскую инспекцию. Однако обозначенные организации не имеют никаких полномочий в отношении вузов, так как являются проводниками политики центральных властей в сотрудничестве с университетами, при этом управление вузами осуществляется коллегиальными советами. Это позволяет вузам в сочетании с регулированием общественных структур быть автономными.

Исходя из этого, авторы полагают, что делегирование полномочий специализированным агентствам в Великобритании не привели к сокращению автономии университетов. Несмотря на то, что проводимые реформы усилили контроль за численностью студентов и распределению их по направлениям подготовки, ужесточили отчетность по расходованию бюджета вузов, формированию направлений научных исследований и содержания обучения, а Королевская инспекция осуществляет прямой контроль деятельности университетов, вузы остаются самоуправляющимися организациями, так как несут ответственность за качество образовательных программ и обеспечивают им автономное управление.

Система высшего образования в США является самой децентрализованной в образовательном пространстве, управление которой осуществляется на основе гибкой координации образовательных сообществ. Этому способствует действующее законодательство, согласно которому государство не имеет возможности определять образовательную политику, устанавливать общенациональную систему образования и учебные программы для вузов. Правительство передало функции управления, контроля и финансирования образования на уровень штатов, при этом правительство штатов ориентируется на аккредитацию университетов по выделению федеральных средств вузам.

Контроль за деятельностью аккредитационных организаций и разработкой стандартов признания осуществляет Департамент образования США [16]. В свою очередь, аккредитационные агентства контролируют соблюдение вузами установленные стандарты в части успеваемости студентов, разработке учебных планов, формировании профессорско-преподавательский состав, реализации финансовых и административных ресурсов, а также функционирование службы поддержки студентов. Такой подход укрепляет уверенность государства, работодателей и общества, что образовательная деятельность университетов соответствует установленным требованиям и открывает возможности доступа к федеральной или государственной финансовой помощи [17].

Анализ систем управления высшим образованием Великобритании и США показал, что несмотря на различия в подходах к управлению, прослеживается сокращение государственного участия в управлении вузами. Делегирование функций управления независимым организациям и тесная взаимодействие университетов с местными органами управления снижает ответственность государства за деятельность вузов, а переход от государственного контроля к общественному налагает ответственность на коллегиальные органы управления, что позволяет вузам свободно принимать управленческие, академические и финансовые решения.

В настоящее время Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума определяет Казахстан как государство с переходящей от «ориентированной на эффективность» к «инновационной» экономике. Этот фактор активизировал преобразования системы высшего образования, направленные на создание благоприятных условий для перехода университетов к автономному управлению, которые могли бы гибко реагировать на потребности своих регионов, а также дерегулировать государственный контроль в управлении вузами.

Как отмечалось выше переход к расширению автономного управления вузами Республики Казахстан начался в 2018 году. Для понимания масштаба проводимых реформ важно провести анализ нормативно-правовых актов, позволяющий определить уровень автономии в управлении университетами.

Зарубежная практика показывает, что одним из критериев, характеризующих автономию, является свобода вузов в отборе студентов. Анализ законодательных актов показал, что прием обучающихся в вузы осуществляется на конкурсной основе в соответствии с баллами сертификата, выданного по результатам единого национального тестирования, проводимого Национальным центром тестирования [19]. Кроме того, государство устанавливает для вузов квоту по приему студентов на обучение, по которым может быть осуществлен прием по пяти категориям абитуриентов, к которым относятся инвалиды, дети-сироты и другие, что составляет 34% студенческого контингента вузов [20-21].

В соответствии с приказом Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан вузы самостоятельно определяют количество абитуриентов, принимаемых на обучение на платной основе. Однако устанавливает минимальный пороговый балл по результатам единого национального тестирования не менее 50, а по некоторым образовательным программам 70 баллов [18].

Таким образом, в Казахстане государство регулирует отбор студентов в вузы только для обучения за счет государственного бюджета, в установлении количества студентов на платной основе вузы автономны, но при соблюдении установленных правил приема, определяемых государством.

Академическая свобода предусматривает право каждого казахстанского вуза на разработку собственных образовательных программ. Пересмотр действующего классификатора и приведение его в соответствие с международной классификацией обеспечило объединение специальностей в 10 научных областей и 28 направлений подготовки. Это создало условия университетам внутри каждого направления разрабатывать самые различные образовательные программы, согласно требованиям рынка и желанию работодателей [21].

Согласно представленному анализу Бюро Национальной статистики, видно, что общая численность студентов в 2023-2024 учебном году в вузах составила 592,7 тыс. человек, из них женщины – 53%. В текущем учебном году принято 171,7 тыс. человек, из них женщины – 52,8%.

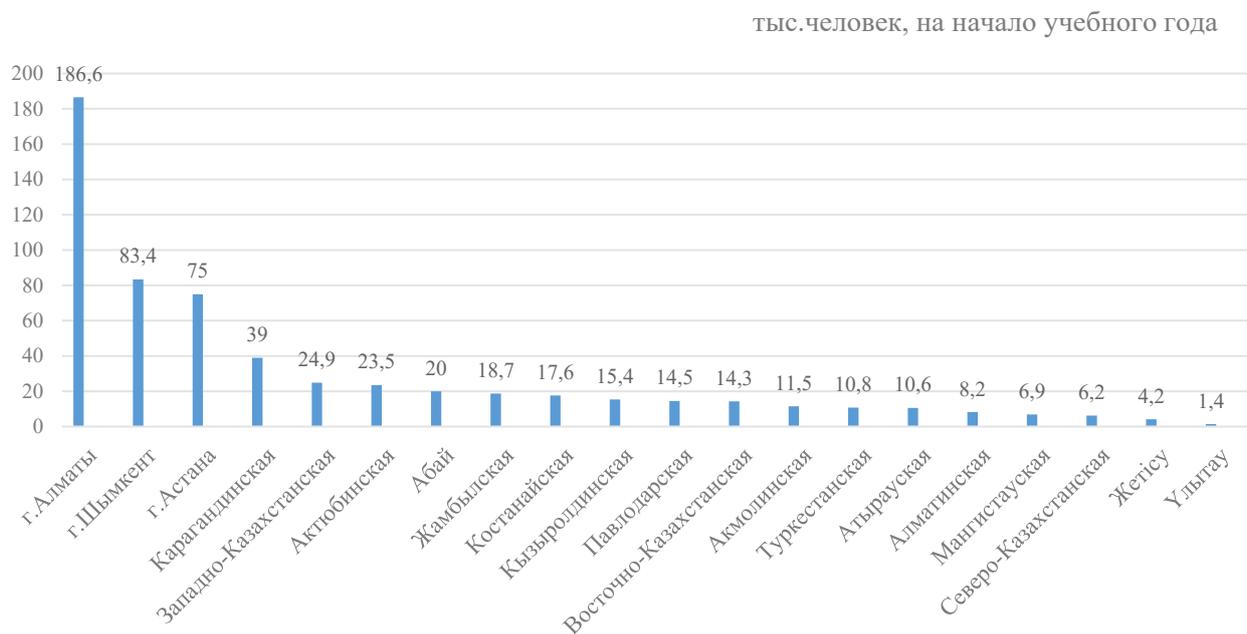


Рисунок 1. Численность студентов по регионам на 2023-2024 гг.

Примечание: составлено на основании данных [21].

Самое большое количество студентов получает высшее образование в городах республиканского значения – Алматы (186,6 тыс.), Шымкент (83,4 тыс.) и Астана (75 тыс.).

Из общей численности студентов 99,6% обучаются по очной и 0,4% – заочной формам обучения.

Кроме того, на начало 2024-2025 учебного года в Республике Казахстан число действующих высших учебных заведений составило 117 организаций.

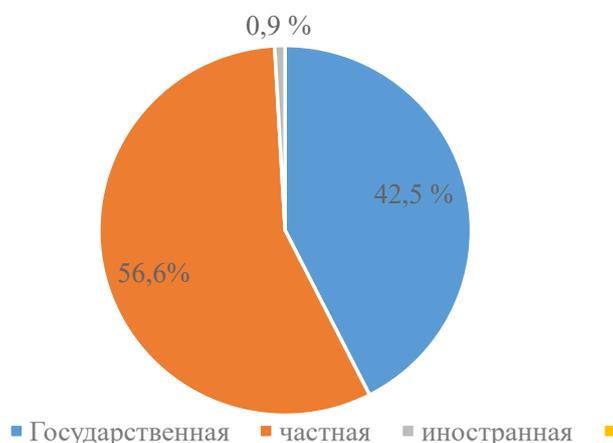


Рисунок 2. Число организаций по видам собственности на 2024-2025 гг.

Примечание: составлено на основании данных [21].

В 2024-2025 гг. число организаций по видам собственности составляет: частная - 56,6%; иностранная - 0,9%; государственная - 42,5% (рисунок 2)

Доля студентов, обучающихся в государственных организациях высшего образования, составила 45,1%, в частных организациях – 54,1%, в иностранных организациях – 0,7%.

По специальностям основная доля студентов обучается педагогическим наукам – 28,1%, инженерной и строительной специальностям – 16,5%, бизнесу, управлению и праву – 14%.



Рисунок 3. Доля студентов по специальностям.

Примечание: составлено на основании данных [21].

На начало 2023-2024 учебного года в Республике Казахстан число действующих высших учебных заведений составило 117 организаций, из них национальных – 11, государственных – 27 (некоммерческие акционерные общества), международных – 2, акционированных – 15, частных – 47, автономных – 1 (Назарбаев Университет), негражданских – 14 [21].

Академическая свобода предусматривает право каждого казахстанского вуза на разработку собственных образовательных программ. Пересмотр действующего классификатора и приведение его в соответствие с международной классификацией обеспечило объединение специальностей в 10 научных областей и 28 направлений подготовки. Это создало условия университетам внутри каждого направления разрабатывать самые различные образовательные программы, согласно требованиям рынка и желанию работодателей [21].

Вместе с тем, несмотря на меры по повышению гибкости в содержании образовательных программ, Казахстан все еще имеет значительное влияние централизованного регулирования. Так, Государственным общеобязательным стандартом высшего и послевузовского образования установлены требования к структуре образовательной программы, при этом перечень обязательных дисциплин составляет 25% от общего объема [20].

На современном этапе в системе высшего образования Казахстана активно осуществляется переход вузов на новую организационно-правовую форму «Некоммерческое акционерное общество» со 100-процентным участием государства. Это позволило расширить полномочия вузов. Так, в компетенцию университетов переданы права по принятию самостоятельных решений, в числе которых прием на работу преподавателей, определение требований проведения конкурса на замещение должностей ППС, правила предоставления академических отпусков, восстановления и перевода студентов и т.д. В соответствии с практикой развитых стран созданы Советы директоров, наделенные полномочиями в принятии управленческих решений, что обеспечивает самостоятельность вузов в решении вопросов, входящих в их компетенции.

Претерпела изменения и организационная структура вузов. Особенно это коснулось административно-управленческого персонала вузов. Превенная система назначения ректоров осталась в прошлом. Теперь ректоры национальных и государственных вузов назначаются на конкурсной основе. Вместе с тем, большинство основных законов, регулирующих деятельность высших учебных заведений, остались прежними. Одним из наиболее важных из них является положение о том, что ректоры государственных учебных заведений назначаются и отстраняются от должности Президентом Республики Казахстан либо министром.

Международный опыт показывает, что основными источниками финансирования вузов являются государственные средства, финансы от оплаты за обучение студентов, а также благотворительные пожертвования и частные взносы. Анализ показал, что в Казахстане основным источником финансирования университетов является система финансирования за счет государственных грантов, получение которых зависит,

прежде всего, от результатов единого национального тестирования, а также за счет выделенных грантов на проведение научных исследований. Кроме того, вузы имеют возможность получать доход от обучения иностранных студентов. Следует подчеркнуть, что за последнее время отмечается рост расходов на образование в структуре ВВП, так государственные расходы на высшее и послевузовское образование увеличились на 12,1% – с 345,4 млрд в 2022 году до 387,3 млрд тенге в 2023 году. Это обеспечило внутренне освобождение от нормативов распределения финансовых средств, что позволяет университетам экономить и накапливать собственные ресурсы, быть независимыми и стабильными. Наряду с этим, действующая система не в полной мере обеспечивает финансовую автономию вузов. Так, ограниченность государственных ресурсов позволяет меньшинству студентов получить образовательный грант.

Отдельно следует выделить частные вузы казахстанской системы высшего образования. Так, прием абитуриентов осуществляется в соответствии с требованиями, установленными государством. Кроме того, образовательная деятельность регулируется Государственным общеобязательным стандартом и нормативно-правовыми актами, следовательно, в академических вопросах деятельность частных вузов регулируется государством. Вместе с тем, в организационных, финансовых и кадровых вопросах частные вузы не подотчетны Министерству науки и высшего образования, что обеспечивает им более высокий уровень автономии в сравнении с государственными.

Таким образом, анализ нормативно-правовых актов по критериям институциональной автономии: отбор студентов и сотрудников, определение содержания образовательных программ и распределение финансовых средств позволяет выявить полномочия казахстанских вузов в принятии самостоятельных управленческих решений (таблица 2).

Таблица 2 – Полномочия казахстанских вузов в принятии самостоятельных управленческих решений

№	Критерии институциональной автономии	Государство	Университеты	Комментарии авторов
1	Отбор студентов	Регулирует отбор студентов для обучения за счет государственного бюджета	Устанавливают количества студентов для обучения на платной основе, но при соблюдении установленных правил приема, определяемых государством.	На наш взгляд, это позволит вузам гибче подходить к набору студентов, улучшая качество образовательного процесса и обеспечивая удовлетворение потребностей работодателей.

2	Назначение ректора университета и председателя Совета директоров	Назначает и отстраняет ректора от должности. Утверждает Совет директоров.	Осуществляют подбор, прием и увольнение ППС и сотрудников.	Авторы рекомендуют предоставить университетам больше полномочий по выбору ректора, но при условии строгого контроля за прозрачностью и конкурентностью этого процесса. Также должно быть расширено участие университетов в утверждении Совета директоров.
3	Определение содержания образовательных программ	Утверждает Государственный общеобязательный стандарт высшего и послевузовского образования, устанавливает требования к структуре образовательной программы и перечень обязательных дисциплин.	Разрабатывают образовательные программы, содержание которых формируют с учетом требований рынка труда.	Государственные требования по общеобязательным стандартам должны оставаться, однако университетам следует предоставить больше свободы в создании образовательных программ, чтобы они могли оперативно реагировать на изменения рынка труда и потребности студентов. Важно, чтобы образовательные программы разрабатывались с активным участием работодателей, профессиональных ассоциаций и самих студентов.
4	Распределение финансовых средств	Подотчетны Министерству науки и высшего образования РК	Устанавливают заработную плату ППС и сотрудникам.	Увеличение финансовой автономии поможет вузам более эффективно управлять ресурсами, стимулируя инновации и улучшение качества образования. Также необходимо дать университетам возможность привлекать дополнительные источники финансирования, что поможет улучшить качество образовательных услуг.
Примечание* - составлено авторами на основе источников [15-17].				

Проведенный анализ полномочий казахстанских вузов в принятии самостоятельных управленческих решений позволяет авторам полагать, что проведенные реформы дают университетам больше формальной свободы в отношении некоторых функций управления. Опираясь на рассмотренные выше модели управления высшими учебными заведениями можно утверждать, что для Казахстана характерна частично автономная модель управления университетами. Так, назначение ректора и председателя Совета директоров утверждается Министерством, тогда как при независимой модели управления независимый Совет, ректор, председатель и члены Совета назначаются без участия Министерства. Вузы обладают определенной свободой в части формирования кадров и программ обучения, при этом сохраняется централизованный финансовый контроль, а организационно-правовой статус вузов утверждается законом.

Вместе с тем, авторы отмечают, что делегирование полномочий вузам по созданию юридических лиц и назначению внешних членов в управлении, а также руководящего состава позволит самостоятельно принимать решение о продвижении сотрудников, а уровень заработной платы согласовывать с профсоюзами.

Разумеется, Казахстан испытывает трудности в вопросах регулирования баланса автономии и повышения степени подотчетности, однако делегирование полномочий университетам в распределении финансовых средств не уменьшает возможностей государства в поддержании прочной системы высшего образования.

Заключение

По результатам проведенного исследования по вопросу автономного управления вузами в Казахстане и обобщения материалов можно сделать следующие выводы и рекомендации:

1. Университеты обеспечивают академическое управление, а также несут ответственность за исполнение политики в сфере образования. В этом контексте переход казахстанских вузов к автономному управлению соответствует международной практике. Казахские вузы автономны в принятии управленческих решений в сочетании с ответственностью перед государством.

В качестве рекомендации авторами предлагается вузам предоставить полное право на разработку новых образовательных программ, исходя из запросов рынка труда Казахстана и с учетом жизненных планов студентов, без привязки к Классификатору специальностей высшего и послевузовского образования 2018 года.

2. Управление системой высшего образования Казахстана неразрывно связана с механизмами государственного регулирования, в том числе финансового регулирования. Так, государственное управление заключается в финансовом контроле, размещении государственного заказа и создании нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность вузов. Анализ показал, что источниками финансирования деятельности зарубежных вузов являются государственные средства и негосударственные средства (оплата за обучение студентов, благотворительные пожертвования и частные взносы). Однако в казахстанском высшем образовании главным источником финансирования являются бюджетные средства за счет государственных грантов. Эта ситуация вызывает определенные риски в части обеспечения финансовой устойчивости и автономии казахстанских вузов.

Авторами статьи предлагается проведение децентрализации государственного финансового регулирования деятельности казахстанских вузов путем активного привлечения грантов со стороны бизнеса и других внебюджетных источников финансирования.

Возможность практического использования полученных результатов исследования заключается в том, что сделанные выводы и предложенные рекомендации могут быть полезными для действующих вузов Казахстана, центральных и местных исполнительных органов в лице Министерства науки и высшего образования РК, акиматов.

Таким образом, основное внимание в этой статье уделено обсуждению гипотезы исследования: реально ли университеты Казахстана свободны в принятии управленческих решений? На основании проведенного исследования следует отметить, что вузы Казахстана имеют частичную автономию и существует государственное присутствие в деятельности вузов, особенно в части финансовых вопросов. Эта тема нуждается в дальнейшем изучении и обсуждении. Для будущих исследований необходимо продолжить выявление рисков, сдерживающих развитие университетов, что позволит выработать необходимые меры как государственной политики, так и стратегических решений в управления университетами.

Источник финансирования, благодарность, конфликт интересов отсутствуют.

Вклад авторов

Все авторы подтверждают соответствие своего авторства критериям и несут ответственность за все аспекты работы. Существенный вклад в ходе подготовки статьи внесли **Е.В. Игнатова** и **С.В. Золотарева**, которые обеспечили сбор, анализ, интерпретацию результатов работы и написание текста. **Есенова Г.Ж.** – интерпретация результатов, сбор и систематизация данных литературы, проведение литературного обзора, формулировка выводов исследования и утверждение окончательного варианта статьи для публикации. Все авторы в равной степени согласны нести ответственность за все аспекты работы, надлежащее изучение и решение вопросов, связанных с достоверностью данных или целостностью всех частей статьи.

Список литературы

1. Ashby E., Anderson M. Universities: British, Indian, African. A study in the Ecology of Higher Education. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966. p.325
2. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения академической и управленческой самостоятельности высших учебных заведений». Закон Республики Казахстан от 12 марта 2021 года № 15-VII ЗРК. - [Электронный ресурс]. -- URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000171#z81> (дата обращения: 28.11.2023).
3. Hetherington H. University Autonomy in International Association of Universities (ed.) University Autonomy: Its Meaning Today. Paris: International Association of Universities. 1965 год. - [Электронный ресурс]. - URL: [http:// https://eric.ed.gov/?id=ED092027/](http://https://eric.ed.gov/?id=ED092027/) (дата обращения 25.07.2024).
4. Perkins J. A. Higher Education: From Autonomy to Systems. – New York: International Council for Educational Development - 1972 – p.286
5. Berdahl R. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities // Studies in Higher Education. – 1990. – 15(2). – p. 169-180
6. McDaniel O.C. The paradigms of governance in higher education system // Higher Education Policy. – 1996. – 9(2). – p.137-158
7. Polin R. Freedom of Mind and University Autonomy in J.W. Chapman (ed.) The Western University on Trial. – Berkeley: University of California Press- 1983. p. 420

8. Cazenave P. Financing of Institutions. In Burton R. Clark, Guy R. Neave (ed.). The Encyclopedia of Higher Education : Vol.2 Analytical Perspectives. - New York: - 1992 - Vol.2 - 841-1509 p.
9. Sheehan J. Social Demand Versus Political Economy in Higher Education at the Turn of the Century. Higher Education Financing: Policy Options //Higher Education in Europe. – 1997 – XXII (2). – 123-136 p.
10. Jongbloed B. A closer look at the financial management of the European University. Report on a CRE project sponsored by the European Commission and the Swiss Confederation, 2000. - [Электронный ресурс]. - URL:<https://www.researchgate.net/publication/239810734/> (дата обращения 25.07.2024).
11. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2023 года № 248 «Концепции развития высшего образования и науки в Республике Казахстан на 2023–2029 годы». - [Электронный ресурс]. - URL: [https://www.Об утвержении Концепции развития высшего образования и науки в Республике Казахстан на 2023–2029 годы - ИПС "Әділет"](https://www.Об утвержении Концепции развития высшего образования и науки в Республике Казахстан на 2023–2029 годы - ИПС \).
12. OECD in Higher education in Kazakhstan (reviews of National Policies for Education). OECD – Paris – 2007-226 p.
13. Christensen T. University governance reforms: Potential problems of more autonomy?// Higher Education. – 2011. – V. 62 - p.503–517.
14. Hung, P. M., Hang, N. T. T., An, N. N., Le Cuong, P. Improving effectiveness of implementing the accountability of public universities in Vietnam //World Journal of Chemical Education – 2018 - № 6(4) - p. 175-179. DOI: <https://doi.org/10.12691/wjce-6-4-3>).
15. Аналитическая записка Всемирного Банка. 2024. - [Электронный ресурс]. - URL:// web.worldbank.org. (дата обращения: 20.12.2024).
16. Коханов, Р. И. Зарубежный опыт взаимодействия государственных и общественных институтов по управлению качеством высшего образования / Р. И. Коханов. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2016. — № 20 (124). — С. 520-528. — URL: <https://moluch.ru/archive/124/34214/> (дата обращения: 13.02.2025).
17. Аккредитация: высшие учебные заведения / Департамент образования США //-[Электронный ресурс]. - URL <https://www.ed.gov/accreditation>. 02.04.2023. (дата обращения: 20.12.2024).
18. «Об утверждении Типовых правил приема на обучение в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы высшего образования». Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 31 октября 2018 года № 600. - [Электронный ресурс] – URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000171#z81> (дата обращения: 28.11.2023).
19. «Об утверждении размеров квоты приема при поступлении на учебу в организации образования, реализующие образовательные программы высшего образования». Приказ Министра науки и высшего образования Республики Казахстан от 26 июля 2023 года № 357. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 28 июля 2023 года № 33174. - [Электронный ресурс] – URL: [https://Об утверждении размеров квоты приема при поступлении на учебу в организации образования, реализующие образовательные программы высшего образования - ИПС "Әділет"](https://Об утверждении размеров квоты приема при поступлении на учебу в организации образования, реализующие образовательные программы высшего образования - ИПС \).
20. «Об утверждении государственных общеобязательных стандартов высшего и послевузовского образования». Приказ Министра науки и высшего образования Республики Казахстан от 20 июля 2022 года № 2. - [Электронный ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200028916> (дата обращения: 28.11.2023).

21. Высшее образование в Республике Казахстан. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. Астана, 2024. - [Электронный ресурс] – URL://https://stat.gov.kz (дата обращения: 28.07.2024).

E.V. Ignatova¹, S.V. Zolotareva^{*1}, G.Zh. Yessenova²

¹*Toraighyrov University, Pavlodar, Kazakhstan*

²*Center of Excellence of the AEO «NIS», Astana, Kazakhstan*

Autonomous management of universities in Kazakhstan: myth or reality?

Abstract. In this article, the authors explore the issues of autonomous university management both in international practice using the example of the United Kingdom and the United States, and in the Kazakh university management system. At the same time, the main research question posed by the authors in the article is to what extent domestic universities have really gained academic freedom and transformed the management system, ensuring autonomy in managerial, academic and financial matters. The purpose of the study is to determine the development of autonomous management of the university system in Kazakhstan. The study is based on an analysis of the reforms carried out in Kazakhstan in order to identify the processes of deregulation of state control in the management of universities. This paper examines the issues of autonomous management of higher education institutions in Kazakhstan, analyzes the prospects and challenges associated with the transition to this model. Special attention is paid to the analysis of the current situation in Kazakhstani universities.

The authors conclude that Kazakhstan is characterized by a partially autonomous university management model. The results of the study show that the state retains centralized financial control, the appointment of the rector and chairman of the Board of Directors, and the organizational and legal status of universities is approved by law. The analysis revealed that these mechanisms limit the autonomy of universities, in particular, by narrowing their capabilities in strategic management, budget allocation and personnel policy. This leads to a lack of flexibility in adapting to modern educational and scientific challenges.

Keywords: university, institutional autonomy, university management, academic freedom, independence, management models, university financing

Е.В. Игнатова¹, С.В. Золотарева^{1*}, Г.Ж. Есенова²

¹*Торайғыров университеті, Павлодар, Қазақстан*

²*«НЗМ» ДББҰ «Педагогикалық шеберлік орталығы», Астана, Қазақстан*

Қазақстанның жоғары оқу орындарын дербес басқару: миф немесе шындық?

Аннотация. Бұл мақалада авторлар Ұлыбритания мен АҚШ мысалында халықаралық тәжірибеде университеттерді автономды басқару мәселелерін, сондай-ақ қазақстандық жоғары оқу орындарын басқару жүйесінде зерттеді. Сонымен қатар, мақалада авторлар қойған басты

зерттеу мәселесі отандық университеттер академиялық еркіндікке қаншалықты ие болды және басқару, академиялық және қаржылық мәселелерде автономияны қамтамасыз ететін басқару жүйесін өзгертті. Зерттеудің мақсаты Қазақстандағы ЖОО жүйесін автономды басқаруды дамыту болып табылады. Зерттеу университеттерді басқарудағы мемлекеттік бақылауды реттеу процестерін анықтау мақсатында Қазақстанда жүргізіліп жатқан реформаларды талдауға негізделген. Бұл жұмыста Қазақстандағы жоғары оқу орындарын дербес басқару мәселелері зерттеледі, осы модельге көшуге байланысты перспективалар мен сын-қатерлер талданады. Қазақстандық жоғары оқу орындарындағы ағымдағы жағдайды талдауға ерекше көңіл бөлінеді.

Авторлар Қазақстанға университеттерді басқарудың ішінара автономды моделі тән деген тұжырым жасады. Зерттеу нәтижелері көрсеткендей, мемлекет орталықтандырылған қаржылық бақылауды сақтайды, Ректор мен Директорлар кеңесінің төрағасын тағайындау, университеттердің ұйымдық-құқықтық мәртебесі заңмен бекітіледі. Талдау көрсеткендей, бұл тетіктер университеттердің автономиясын шектейді, атап айтқанда олардың стратегиялық басқару, бюджет қаражатын бөлу және кадр саясатындағы мүмкіндіктерін тарылтады. Бұл қазіргі заманғы білім беру және ғылыми сын-қатерлерге бейімделуде икемділіктің болмауына әкеледі.

Түйінді сөздер: университет, институционалдық автономия, университеттерді басқару, академиялық еркіндік, тәуелсіздік, басқару модельдер, университетті қаржыландыру

References

1. Ashby E., Anderson M. Universities: British, Indian, African. A study in the Ecology of Higher Education. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966. p. 325
2. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения академической и управленческой самостоятельности высших учебных заведений». Закон Республики Казахстан от 12 марта 2021 года № 15-VII. - [On Amendments and Supplements to Certain Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on Issues of Expanding the Academic and Managerial Independence of Higher Education Institutions. Law of the Republic of Kazakhstan dated march 12, 2021 No. 15-VII.] Available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000171#z81> (accessed 28.11.2023). [in Russian].
3. Hetherington H. University Autonomy in International Association of Universities (ed.) University Autonomy: Its Meaning Today. Paris: International Association of Universities. 1965. - [Jelektronnyj resurs]. - URL: <http://eric.ed.gov/?id=ED092027/> (data obrashhenija: 25.07.2024).
4. Perkins J. A. Higher Education: From Autonomy to Systems. – New York: International Council for Educational Development - 1972 – p.286
5. Berdahl R. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities // Studies in Higher Education. – 1990. – 15(2). – pp. 169-180
6. McDaniel O.C. The paradigms of governance in higher education system // Higher Education Policy. – 1996. – 9(2). – pp.137-158
7. Polin R. Freedom of Mind and University Autonomy in J.W. Chapman (ed.) The Western University on Trial. – Berkeley: University of California Press- 1983. p. 420
8. Cazenave P. Financing of Institutions. In Burton R. Clark, Guy R. Neave (ed.). The Encyclopedia of Higher Education : Vol.2 Analytical Perspectives. - New York: - 1992 - Vol.2 - 841-1509 p.

9. Sheehan J. Social Demand Versus Political Economy in Higher Education at the Turn of the Century. Higher Education Financing: Policy Options //Higher Education in Europe. – 1997 – XXII (2). – 123-136 p.

10. Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated March 28, 2023 No. 248 Concepts for the Development of Higher Education and Science in the Republic of Kazakhstan for 2023–2029 - [Electronic resource]. - URL: <https://www.ips.kz>. On approval of the Concept for the Development of Higher Education and Science in the Republic of Kazakhstan for 2023–2029 - IPS "Adilet" [in Russian]

12. OECD in Higher education in Kazakhstan (reviews of National Policies for Education). OECD – Paris – 2007-226 p.

13. Christensen T. University governance reforms: Potential problems of more autonomy?// Higher Education. – 2011. – V. 62 - p.503–517.

14. Hung, P. M., Hang, N. T. T., An, N. N., Le Cuong, P. Improving effectiveness of implementing the accountability of public universities in Vietnam //World Journal of Chemical Education – 2018 - № 6(4) - p. 175-179. DOI: <https://doi.org/10.12691/wjce-6-4-3>.

15. Analiticheskaja zapiska Vsemirnogo Banka. 2024. [World Bank Policy Brief. 2024.]- [Jelektronnyj resurs]. - Available at: URL:// web.worldbank.org. (accessed 20.12.2024). [in Russian]

16. Kokhanov, R. I. Foreign experience of interaction of state and public institutions in quality management of higher education / R. I. Kokhanov. - Text: direct // Young scientist. - 2016. - No. 20 (124). - P. 520-528. - URL: <https://moluch.ru/archive/124/34214/> (date of access: 13.02.2025)

17. Accreditation: Institutions of Higher Education / US Department of Education // URL: <https://www.ed.gov/accreditation>. 02.04.2023(accessed 20.12.2024).

18. «Ob utverzhdenii Tipovyh pravil priema na obuchenie v organizacii obrazovaniya, realizujushhie professional'nye uchebnye programmy vysshego obrazovaniya». Prikaz Ministra obrazovaniya i nauki Respubliki Kazahstan ot 31 oktjabrja 2018 goda № 600. [On approval of the Model Regulations for admission to studies in educational organization, implementing educational programs of technical and vocational education. Order of the Minister of Education and Science of the Republic of Kazakhstan of October 31, 2018 № 600.] Available at: URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000171> (accessed: 28.11.2023) [in Russian]

19. «Ob utverzhdenii razmerov kvoty priema pri postuplenii na uchebu v organizacii obrazovaniya, realizujushhie obrazovatel'nye programmy tehničeskogo i professional'nogo, poslesrednego i vysshego obrazovaniya» Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 26 july 2023 goda № 357. [On approval of the size of the admission quota for admission to study in educational organizations implementing educational programs of technical and vocational, post-secondary and higher education. Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated July 28, 2023 No. 33174] Available at: URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000264> (accessed: 28.11.2023) [in Russian]

20. «Ob utverzhdenii gosudarstvennyh obshheobjazatel'nyh standartov vysshego i poslevuzovskogo obrazovaniya». Prikaz Ministra nauki i vysshego obrazovaniya Respubliki Kazahstan ot 20 ijulja 2022 goda № 2. [On approval of state compulsory standards of higher and postgraduate education Order of the Minister of Science and Higher Education of the Republic of Kazakhstan dated July 20, 2022 No. 2.] Available at: URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200028916> (accessed: 28.11.2023) [in Russian]

21. Vysshee obrazovanie v Respublike Kazahstan (2024). High education in Republic of Kazakhstan (2024). Byuro nacional'noj statistiki Agentstva po strategicheskomu planirovaniyu i reformam RK [Bureau of National Statistics of the Agency for Strategic Planning and Reforms of the Republic of Kazakhstan]. Astana, 2024. - [Jelektronnyj resurs]. -URL://<https://stat.gov.kz> (Accessed: Jule 28, 2024).

Сведения об авторах:

Игнатова Е.В. – кандидат экономических наук, ассоциированный профессор кафедры «Экономика», Торайгыров университет, улица Ломова, 64, 140000, г. Павлодар, Казахстан.

Золотарева С.В. – автор для корреспонденции, кандидат экономических наук, ассоциированный профессор (доцент) кафедры «Экономика», Торайгыров университет, улица Ломова, 64, 140000, г. Павлодар, Казахстан.

Есенова Г.Ж. – кандидат экономических наук, ассоциированный профессор «Центр педагогического мастерства» АОО НИШ, улица Хусейн бен Талал, 21/1, 010000, г. Астана, Казахстан.

Игнатова Е.В. – экономика ғылымдарының кандидаты, «Экономика» кафедрасының қауымдастырылған профессоры, Торайгыров университеті, Ломов көшесі, 64, 140000, Павлодар қаласы, Қазақстан.

Золотарева С.В. – хат-хабар авторы, экономика ғылымдарының кандидаты, «Экономика» кафедрасының қауымдастырылған профессоры (доцент), Торайгыров университеті, Ломов көшесі, 64, 140000, Павлодар қаласы, Қазақстан.

Есенова Г.Ж. – экономика ғылымдарының кандидаты, «Педагогикалық шеберлік орталығы» бөлімшесінің қауымдастырылған профессоры, «НЗМ» ДББҰ, Хусейн бен Талал көшесі, 21/1, 010000, Астана қаласы, Қазақстан.

Ignatova E.V. – candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Economics, Toraigyrov University, Lomova Street, 64, 140000, Pavlodar, Kazakhstan.

Zolotareva S.V. – corresponding author, candidate of Economic Sciences, Associate Professor (Associate Professor) of the Department of Economics. Toraigyrov University, Lomova Street, 64, 140000, Pavlodar, Kazakhstan.

Yessenova G.Zh. – candidate of Economic Sciences, Associate Professor "Center of Pedagogical Excellence" AOO NIS, Hussein bin Talal Street, 21/1, 010000, Astana, Kazakhstan



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).