



Аналитикалық баяндама

2016

Дербестік енгізу мақсатында ЖОО-ны басқару: жүзеге асыру қиындықтары мен аралық нәтижелерді жинақтау

Nazarbayev University Graduate School of Education

Пенсильвания университеті Жоғары білім беру мектебімен тығыз ынтымақтастықта

ЖОЖ 378.1

КБЖ 74.48

У66

Авторлар:

Хартли Джон Мэттью, Экель Питер Двайт, Сагинтаева Аида Кыстаубаевна, Жакыпова Фатима Надыровна, Гюнгёр Дина Синаровна, Абен Даурен Абенұлы

«Дербестік енгізу мақсатында ЖОО-ны басқару: жүзеге асыру қиындықтары мен аралық нәтижелерді жинақтау» атты халықаралық конференция нәтижелері бойынша аналитикалық баяндама. – Астана қ., 2016. – 19 б.

Баяндама тек электронды нұсқада қолжетімді

Сілтеме жасау үшін пайдаланыңыз:

Nazarbayev University Graduate School of Education. Хартли М.Д., Экель П.Д., Сагинтаева А.К., Жакыпова Ф.Н., Гюнгёр Д.С. «Дербестік енгізу мақсатында ЖОО-ны басқару: жүзеге асыру қиындықтары мен аралық нәтижелерді жинақтау» атты халықаралық конференция нәтижелері бойынша аналитикалық баяндама. – Астана қ.: NUGSE, 2016. – 19 б.

Мазмұны

Алғысөз	3
Кіріспе	4
Дербестік жөніндегі пікірлер	6
Есеп беруге міндеттіліктің балама жүйесін әзірлеу және қадағалау: Бақылау кеңестерін дамыту	9
Ұсыныстар	12
Таңдамалы баяндамаға сын-пікір	15
Nazarbayev University Graduate School of Education-нің жеке жарияланымдары	18

Алғысөз

2016 жылғы 19 қыркүйекте Назарбаев Университеті Жоғары білім беру мектебінің қызметкерлері Пенсильвания Университеті Жоғары білім беру мектебінің (АҚШ) профессорлары Мэттью Хартли (Matthew Hartley) мен Питер Экельдің (Peter Eckel) қатысуымен «Дербестік енгізу мақсатында ЖОО-ны басқару: жүзеге асыру қиындықтары мен аралық нәтижелерді жинақтау» атты халықаралық конференция өткізді.

Конференцияның бұлай аталуы кездейсоқ емес. Назарбаев Университеті Жоғары білім беру мектебі Пенсильвания Университеті Жоғары білім беру мектебімен бірлесе отырып Аида Сагинтаева (Назарбаев Университеті Жоғары білім беру мектебі) мен Мэттью Хартлидің (Пенсильвания Университеті Жоғары білім беру мектебі) басшылығымен «Қазақстанның жоғары оқу орындарында академиялық басқару және менеджменттің тандаулы тәжірибелерінің үлгілерін дамыту» ғылыми-зерттеу жобасын¹ жүзеге асыруда. Жоба аясында ҚР ЖОО-дағы басқарудың ағымдағы жағдайына жете талдау жүргізілуде және зерттеудің осы саласы бойынша ұсыныстар жасалуда. Ғылыми-зерттеу жобасын жүзеге асыру аясында зерттеу тобы Қазақстанның 7 қаласында орналасқан 25 жоғары оқу орынға барып қайтты.

2016-2019 жылдарға арналған білім беруді және ғылымды дамыту мемлекеттік бағдарламасына (бұдан әрі – ББҒДМБ) сәйкес жоғары және жоғары оқу орнынан кейінгі білім беру менеджментін жетілдіру мен мониторингін дамыту білім беру саласын реформалаудың басым бағыттарына енді. Қазақстандық ЖОО-лардың академиялық, басқарушылық және қаржылық дербестігін кезең-кезеңмен кеңейту арқылы корпоративтік басқару қағидаларын енгізу ББҒДМБ-ның барлық іс-шараларының ішіндегі ең негізгісі болып табылады. Өткізілген конференция дербестікті кеңейту іс-шараларын жүзеге асыруға қатыстырылған Қазақстан ЖОО-ларының өкілдерімен басқару аспектілерін талқылау үшін алаң болды.

Конференцияға қатысқан Қазақстанның жоғары оқу орындарының басшылары корпоративтік басқаруды дамыту мен оны университеттерге енгізуді: келесі 10 жыл үшін ЖОО-ларды басқарудың оңтайлы тәсілдерін, ЖОО-ларды басқару тиімділігінің тетіктерін, басқару кеңестерінің жұмыс істеу және есеп беруге міндеттілік мәселелерін, ҚР ЖОО-ларына дербестікті енгізуді талқылады.

Осы баяндама конференцияда жасалған негізгі қорытындыларды, оның ішінде Қазақстанның жоғары білім беру жүйесінде дербестікті одан әрі дамыту бойынша ұсыныстарды қамтып көрсетеді.

¹ Назарбаев Университетінің Зерттеу Этикасы жөніндегі Институционалдық Комитетімен, IREC және Пенсильвания Университетінің этика мәселелері жөніндегі Институционалдық Кеңесімен, IRB құпталған

Кіріспе

Қазіргі таңда Қазақстан білім беру саласында ірі реформаларды жүзеге асыруда. Жоғары білім беру саласындағы негізгі реформалар Білім және ғылым министрлігімен (БҒМ) қатаң қадағаланатын жүйеден мекемелерге әсіресе академиялық кәсіпорынды басқару бойынша жоғары дербестік берілетін жүйеге ауысуды қамтиды. Мысалы, 2010 жылға дейін жоғары оқу орындарының оқу бағдарламасының 60%-ын БҒМ басқарды. Бүгінгі таңда жоғары оқу орындарының оқу бағдарламасының 70%-ын мекемелер басқарады. Дербестіктің кеңеюі міндетті түрде есеп беруге міндеттіліктің кеңеюімен қатар жүруі тиіс. Мекемелерден сансыз ережелер мен нұсқаулықтарға сәйкестікті көрсететін құжаттарды ұсынуды қажет ететін аттестаттау жүйесіне негізделген алдыңғы жүйе сапаны бақылаудың басқа жүйесі мен, аттестаттау (қазақстандық та, әрі халықаралық акредиттеу агенттіктерімен де) бұл жүйенің бірі болып табылады, басқару кеңестерін (қамқоршылық/бақылаушы/ директорлар кеңесі) енгізумен алмастырылады. Университеттердің басым көпшілігіне енгізілген басқару кеңестері, құрылу кезеңінен бастап, консультациялық-кеңесші орган болып табылады; кеңестер ЖОО басшылығына (оның ішінде ректорларға) стратегия мәселелері мен қаражат жинау (фандрейзинг) арқылы мекемені қаржылық қолдаумен қамтамасыз ету бойынша ұсыныстар беруі қажет. Кеңестер ректорды жұмысқа қабылдамайды және жұмыстан шығармайды; олар мекеменің бюджетіне қатысты мәселелерді талқылауға қатыспайды; сондай-ақ жұмыстағы есеп беруге міндеттілікке талаптар қоймайды. Бұл міндет ҚР Білім және ғылым министрлігіне (бұдан әрі – БҒМ) жүктелген. Таяуда қабылданған заңнамалық акт мемлекеттік кәсіпорынның ректорын тағайындау тәртібін белгіледі және үміткерлерді таңдаудағы бақылау кеңестерінің рөлін бекітті (Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 02 ақпандағы №70 бұйрығына сәйкес қабылданған Мемлекеттік кәсіпорынның басшысын тағайындау және аттестаттау, сондай-ақ оның кандидатурасын келісу қағидаларын бекіту туралы ережесі).

Дүйсенбі күні, 2016 жылғы 19 қыркүйекте, Қазақстанның жоғары оқу орындарының басшылары мен ректорларының бір тобы Қазақстандағы жоғары білім беру реформасының жағдайын талқылау үшін Назарбаев Университеті Жоғары білім беру мектебінде кездесті. Бұл конференция ғылыми жетекшілер Аида Сагинтаева (Назарбаев Университеті Жоғары білім беру мектебі) мен Мэттью Хартлидің (Пенсильвания Университеті Жоғары білім беру мектебі) басшылығымен жүргізілген ғылыми-зерттеу жұмысы аясында өткізілді. Бұл зерттеудің мақсаты университеттер мен олардың ректорларының жоғары білім беру саласында жүргізіліп жатқан реформаларға қалай қарайтындықтары мен оларға жауап қайтаруын зерттеп білу болды. Ғылыми-зерттеу жобасын жүзеге асыру аясында зерттеу тобы Қазақстанның жеті қаласындағы 25 университетке барып, 400-ден аса кеңес мүшелерінің, ректорлардың, ректорлардың

орынбасарларының, декандардың, кафедра оқытушылары мен студенттердің, сондай-ақ мемлекеттік қызметкерлердің пікірлерін сұрастырды.

Формалды презентациялар мен сұрақ-жауапқа бөлінген уақытты қамтитын әдеттегі конференцияларға қарағанда, бұл конференция жоба мүшелерінің жетекшілігімен талқылау түрінде өткізілді. Дөңгелек үстелдің негізгі қағидасы бойынша сарапшылар аудитория алдында сөз сөйлемейді; олар басқа қатысушылармен өз білімдері мен дағдыларымен бөлісетін қатысушылар болып табылады. Бірлескен жұмыс барысында талдау жүргізіледі, қорытындылар шығарылады және ұсыныстар жасалады. Бір күн бойы өткен іс-шара қатысушыларды таныстыру және реформалар мен үлкен дербестікке өту бойынша тәжірибемен бөлісуден басталды. Түстен кейінгі сессия кезінде басқару кеңестерінің (бақылау және қамқоршылық кеңестерінің) рөліне және олардың жұмыстарының қалай жүріп жатқандығына ерекше көңіл бөлінді. Іс-шара болашақты кең талқылау мен алдағы іс-әрекеттер бойынша ұсыныстар жасаумен аяқталды.

Дербестік жөніндегі пікірлер

Реформа сипаты мен университеттердің үлкен институционалдық дербестікке өтуін талқылау кезінде қатысушылар Қазақстанның белсенді дамып жатқан және экономикалық тұрғыда мықты ел ретінде дамуына өткізіліп жатқан реформалардың маңызы зор екендігін ерекше атап өтті. БҒМ-ның рөлі маңызды болған кезеңде, сапамен қамтамасыз ету және стратегиялық бағыт-бағдар беруді жүзеге асыру бойынша, қолданылған орталықтандырылған тәсіл жоғары білім беру жүйесін әлемдік деңгейде дамуына алып келмейді. Қазақстандық университеттерді ілгерілету үшін олардың жұмыс істеуіне қалыпты болып табылатын ортаға икемдеуге әкелетін басқарудың ең үздік әлемдік тәжірибелеріне негізделген жаңа басқару тәсілдері мен инновацияларды енгізу қажет. Сондай-ақ ЖОО басшыларына іс-әрекет еркіндігін беру керек. ЖОО-лардың қазақстандық ортасына БҒМ-ның бұйрық-жарлықтарын түсініп, қойылған талаптарға сәйкестіктерді қамтамасыз ететін емес, керісінше, өз мекемелерінің алдында тұрған ауқымды міндеттерді түсінетін және стратегиялық тұрғыда ойлайтын көшбасшылар қажет. Бұл әрбір мекеменің өзіне ең үздік студенттерді тартуы кезінде өзіне тән бірегей артықшылықтарды нақты анықтап алуды да қамтиды. Мұны жүзеге асыру үшін ЖОО-лардың бағдары және ықтимал мүмкіндіктері жайлы түсініктері кеңірек болуы керек. Қатысушылардың бірі айтқандай: «Жоғары оқу орындары мен олардың көшбасшылары еліміздің жаһандық, стратегиялық дамуы туралы жақсы хабардар болу үшін «жалпы картинаны» көре білулері қажет».

Қатысушылардың бірқатары көшбасшылықтың бұл түрі жай ғана жаңа нұсқаулықтарды құруды емес, жаңа ойлау қалпын дамытуды қажет ететінін атап өтті. Бір қатысушының түсіндіруінше: «Біздің кәсіби менталитетіміз жоғары білім берудегі сапаны басқару жүйесі туралы алғаш сөз қозғай бастаған және миссия, бағдар сияқты және оларға қатысты барлық нәрселер туралы ойлай бастаған кезден бастап соңғы онжылдықтар ішінде өзгерді». Министрлікке есеп беруге міндетті басшы нұсқаулықтарды орындауы қажет. Жаңа көшбасшылар жаңашылдықтарды жүзеге асыруға тырысуға, өз мекемелерін ілгерілету үшін тәуекелге бел бууға және жүргізіліп жатқан жұмыстар бойынша жауапкершілікті өз мойнына алуға дайын болуы керек. БҒМ тарапынан қойылған міндеттерді орындау үшін бір кездері ректорлар ие болған және жоғары оқу орындары аумағында шектелмеген өкілеттік қазіргі таңда көп жағынан қайта қарастылып, жаңадан бөлістірілуде. Бірқатар ЖОО-лар бірлескен көшбасшылықтың жаңа моделі мен жалпыға ортақ жауапкершілікке дайын. Басқалары бұған дайын емес.

Мұндай жаңа ойлау қалпының үлгісі ретінде акционерлік қоғам ретінде тіркелген Нархоз Университетінің тәжірибесі келтірілді. Өткен екі жыл ішінде университетте әрбір адамның іс-әрекеті жайлы ақпарат беретін «Мен – көшбасшымын. Біз – бір командамыз. Бәрі де – студент үшін» атты ұранды

әзірлеуді қоса қамтыған елеулі өзгерістер болды. Бұл сөз орамдары барлық деңгейдегі адамдар оң өзгерістерге түрткі болу үшін өздеріне жауапкершілік алу керектігі мен бірлесіп жұмыс істеу қажеттігін қамтитын мәдениетті көрсетеді. Сондай-ақ бұл ұран университет тарапынан іске асырылып жатқанның барлығы белгілі бір дәрежеде студенттің пайдасына асырылуы және білім алушының оқуына қолдау жасау қажеттігінің фактісін көрсетеді. Бұл – инновациялар мен оң өзгерістерге себепші бола алатын университеттік мәдениет.

Жүргізіліп жатқан реформа аясындағы іс-шараларға кең қолдау көрсетілгенімен, бірнеше қатысушылар бұл реформалардың тым қарқынды жүргізіліп жатқандығына алаңдаушылық білдірді. Бір ректордың айтуынша: «Барлық мемлекеттік мекемелерге дербестік беру – дұрыс шешім емес. Мен бұл туралы бұрындары да айтқан болатынмын. Себебі бұл жемқорлыққа алып келеді». Дербестікті тиімді енгізу мақсатында қолдаудың негізгі тетіктері, оның ішінде заңды мәртебе, есеп беруге міндеттілік және басқаруды іске асыруды бақылау схемасы міндетті тәртіпте әзірленуі керек.

Конференцияға қатысушылардың бір тобы реформаларды мұқият және ойланып барып, реформаға қатысушылардың бірі айтқандай: «бірте бірте» жүзеге асыру қажеттігі туралы ортақ пікір білдірді. Келесі қатысушы өзге мекемелерге, шектелген дербестік алған он мекемені қоспағанда, дербестікті аккредиттеу алу нәтижесі бойынша беруді ұсынды. «Егер халықаралық аккредиттеуді алған университет бар болса, оған дербес мекеме болуға рұқсат ету керек. Сыртқы сарапшылар келіп, «иә», бұл сапасы жақсы білім деу керек. Есеп беруге міндеттілік тетіктерінің бар болуы мен олардың тиімді және оңтайлы жұмысын қамтамасыз ету осы дамуды жалғастыратын басты құрылым болып табылады.

Екінші алаңдаушылықтың тууына барлық университеттердің жаңадан енгізіліп жатқан дербестіктің артықшылықтарын пайдалану мүмкіндіктерінің бірдей болмауы себепші. Бірнеше ректордың пікірінше, дербестікті енгізу, табыс көзінің басқа мүмкіндіктерін іздестіру, аса күшті басқару кеңестерін құру, географиялық орналасуына байланысты өзгешеленетін оқу бағдарламаларын дайындау үшін кейбір университеттер әлдеқайда қолайлы болып келеді. ЖОО-лардың басшылары олардың университеттерін қолайсыз жағдайға алып келетін жүйе шегіндегі әлеуетті теңсіздікке қатысты алаңдаушылық білдірді.

Барлық ЖОО-лардың өтпелі кезең сатысында болуы мен олардан ілгерілеу күтілетіндігіне қарамастан, олар әлі де болса ескі жүйенің шектеу шегінде жұмыс істеулерін жалғастырып жатқандықтары ерекше айтылған үшінші алаңдатушылық болып табылады. Олар ескі жүйенің шегінен әлі де болса шыға қойған жоқ және жаңа жүйені де орнатқан жоқ. Мысалы, ЖОО басшылары әлі де болса университетті басқарудың әлеуетін табатын жаңа және тексерілмеген кеңестермен жұмыс істей отыра, БҒМ нұсқауларын орындаулары қажет. Ең үлкен дербестікке қол жеткізген университеттерде ректорлар мекеменің

стратегиясын белгілеу мен бюджетін анықтау үшін бақылаушы кеңестермен жұмыс істеулері қажет. Ректорлар міндеттерін орындай алмаған проректорларды жұмыстан шығара алады, алайда оларды алмастыру жөнінде БҒМ-мен келіседі. Бұл тәжірибе ректордың өз әкімшілік командасын құруға кедергі келтіреді, бұл өз кезегінде олардың басқару мүмкіндігін шектейді. Қатысушылардың бірі түсіндіргендей, егер Сіз проректорды алмастыратын адамды таба алмасаңыз, онда қабілеттілігі өте төмен адаммен жұмыс істеуге тура келмес үшін, орташа қабілетті адамды қалдырғаныңыз дұрыс.

Қатысушылар дербестік тәртібіндегі жұмыстың оңтайлы схемасын анықтаған сайын мінсіз стандартқа ілгерілеуге кедергі келтіріп жатқан бірқатар факторларды атап өтті. Негізгі фактор – ол заң жүйесі. Мемлекеттік университеттердің қызметтері білім туралы заңмен ғана емес, сондай-ақ мемлекеттік мүлік туралы заңмен² реттеледі. Бұл жағдай мекемелерге олардың бюджеттерін (және осылайша олардың стратегияларын) құруға мұндай дербестік жүйесіндегі мекемелерден гөрі, мысалы, АҚШ-тағы, едәуір аз икемділік береді. Сондай-ақ көптеген университеттер өздерінің бюджеттерін әзірлеуде шектеулі икемділікке ие. Олар бюджет баптары бойынша қаржыларды стратегиялық тұрғыда қайта бөле алмайды. Бір ректордың түсіндіруінше: «Жоғары оқу орындарының қаржылық мүмкіндіктері біршама шектеулі. Тұтас алғанда бюджет заңнамасымен, «Мемлекеттік мүлік туралы» заңмен, сондай-ақ қоршаған қаржылық ортамен байланысты шектеулер бар». Бұдан басқа, бұл заңдарға сәйкес мемлекеттік мүлікке жатқызылатын университеттер үшін ректорға жеке жауапкершілік артылады. Жеке жауапкершілік артылмау себептен басқа органдардың, мысалы, бақылаушы кеңестің, кенеттен, бюджет бойынша негізгі шешімдерге әсер ету құқығы пайда болған кезде, бұл жағдай шеленіс (және алаңдату) тудырады. Сондай-ақ заңнамалық база тәуекелді шешімдер қабылдау мен инновацияларды енгізуге аз мүмкіндік береді. Сәтсіздік алдындағы үрей әлі де болса тым көп, сондай-ақ сәтсіздік үшін жеке жауапкершілік бастаманы кешеуілдетуі мүмкін.

² «Мемлекеттік мүлік туралы» Заңға сәйкес ЖОО-лар заңды негізде шаруашылықты жүргізу құқығы бар мемлекеттік кәсіпорын ретінде құрылады. Ректорлар жеке басқару қағидасы бойынша әрекет ете отырып, шешім қабылдауда негізгі рөл атқарады. Заңда университетті басқару мен дамытуға ректордың жеке жауапкершілігі қарастырылған.

Есеп беруге міндеттіліктің балама жүйесін әзірлеу және қадағалау: Бақылау кеңестерін дамыту

Көтеріңкі институционалдық дербестікке негізделген жоғары білім беру реформасы есеп беруге міндеттіліктің жаңа, берік жүйесін құруды талап етеді. Бұл жағдай Қазақстанда БҒМ нұсқауларын орындау бойынша аттестаттауды құжаттар арқылы тексеруден ел шегінде аккредиттеу жүйесін құруға әкеп соқты. Көптеген мекемелер бағдарламаларды анықтау немесе өз мекемелері үшін халықаралық аккредиттеу алу бойынша ілгері қадамдар жасады.

Қамқоршылық кеңесті (кеңес беру рөлін атқарады) тағайындау және есеп беруге міндеттілік мәселелеріне әсер ете алатын, ректорды жұмысқа қабылдау мен жұмыстан шығаруға құқығы бар, мекеменің стратегиялық жоспары мен бюджетін бекітетін бақылау кеңестерін құру – есеп беруге міндеттіліктің осы жаңа жүйесінің екінші басты іс-шарасы. Бүгінгі таңда 33 мекемеде бақылаушы кеңестер құрылды. Конференциядағы сұхбатта жаңа басқару органдарының жұмыстарына қатысты көптеген мәселелер талқыға салынды.

Олар басқарудың әлі де болса біршама жаңа құрылымдары болуына қарамастан, кейбір бақылау кеңестері маңызды институционалдық мәселелерді шешумен: стратегиялық жоспарлауды, кадрлар саясатын, басты есеп беруді қарастыру мен жұмыс кестесін бекітуді қамтитын жұмыстармен айналыса бастады. Бір ректордың айтуынша: «Өткен жылы біздің кеңес жыныстық теңсіздікке қатысты мәселелерді, оқу бітірушілердің гендерлік сипат бойынша мөлшерлік көрсеткіштерін қоса алғанда, және мекеменің басты лауазымдарындағы, факультет басшылары мен ректордың орынбасарларын қоса алғандағы, әйелдер мен еркектердің арақатынасын қарастырды». Сондай-ақ кеңес мекемеге бөлінетін мемлекеттік қаражатты стратегиялық тұрғыда бөлу бойынша жоспарды бекітті». Мұндай шешімдер мәнді әрі елеулі жұмыс болып есептеледі және мекеменің ұзақ мерзімді дамуына аса маңызды болып табылады.

Бұл үміттендіретін белгілерге қарамастан, әлі күнге дейін көптеген мекемелер ЖОО-ның басқару қызметкерлері мен басқарушы кеңесінің арасындағы жұмыс бабы бойынша қарым-қатынастың шегін тиісінше анықтауға тырысады.

Қатысушылардың кейбірі кеңес мүшелерінің көбісі әлі де болса өз рөлдерін толықтай біле бермейтіндерін, немесе, одан бетері, университеттің қалай жұмыс істеп жатқандығын түсінбейтіндерін атап өтті. Бұл жағдайды түзету бойынша жұмыстар ректорлардың мойнына жүктеледі. Ректорлардың бірінің түсіндіруінше: «Басқару кеңестерінің кейбір мүшелері әлі де өз қызметтік міндеттемелерін біле бермейді... Бақылау кеңесінің мүшелері өз міндетін білмеген жағдайда, бақылау кеңесінің шешімдері заңды болу үшін, оларға барлығын түсіндіру қажет. Олар жоғары оқу орнының құқықтарын білмеген

және ректордың есебін тыңдамаған жағдайда олардың шешімдері қайдан заңды болуы мүмкін?». Кеңес алдында есеп беруге міндетті ректорлар үшін бұл одан әрі проблема тудырады, себебі ректор өз кезегінде ынталандыру мен жұмыстан шығаруға құқығы бар өзінің бақылаушыларын оқыту керек.

Бірқатар қатысушылар кеңес мүшелері үшін оқу мүмкіндігінің болуы маңызды екендігін байқады. «Менің ойымша, біздің кеңестің кейбір мүшелері өздерінің міндеттемелері мен міндеттерін толық түсіне бермейді. Сондықтан болашақта кеңес мүшелерін, мүмкін, Назарбаев Университетінде өткізілетін семинарлар мен тренингтер арқылы, оқыту керек». Дегенмен өз пікірін білдіру үшін кеңестің бірде-бір мүшесі конференцияға қатыспағандығын атап өту керек.

Басқару кеңестерінің мекемеге қызмет атқару мүмкіндігіне әсер ететін факторлардың бірі, басқарма мүшелері ие сарапшылық білім өрісін қоса алғандағы, кеңес құрамы болып табылады. Бақылаушы кеңестерге таңдалатын адамдар қазақстандық қоғамның ең басты мүшелері – үкімет мүшелері, іскери орта мен өндірістік секторлардың өкілдері болып табылады.

Олар өздерінің сарапшылық білімдері арқылы елеулі үлес қосады. Дегенмен университет кеңестері белгілі бір сарапшылық білімнің бар болуының арқасында да пайда табады. Аға жетекшілердің бірінің түсіндіруінше: «Біздің бақылау кеңесіміздің құрылымдық құрамы біздің аймақтың кейбір қажеттіліктеріне немесе мекемеміздің миссиясына сәйкес келмейді. Біздің кеңестің құрамына екі банкир мен өндірісте кәсіби тәжірибесі бар бір ғана адам енген». Сәйкес келмейтін дағдылар мен тәжірибе – нақты миссиялары бар педагогикалық және медицина университеттері сияқты мекемелер үшін ерекше көңіл аударарлық мәселе. Бұл бақылау тұжырымы кеңестің құрылымдық құрамынан гөрі сарапшылық білімнің жетіспеушілігіне немесе оның өрісінің шектеулігіне байланысты екендігін атап өткен жөн.

Үкіметтің, Орталық үкіметтің беделді мүшелерінен, сондай-ақ жергілікті әкімдерден тұратын кеңестері бар ректорлар кейбір проблемаларға тоқталып кетті. Кеңестер университет атынан жұмыс істеуге дайын беделді адамдарды өз пайдасына асырады, сондықтан кеңеске танымал әрі жоғары шеңді адамдардың енуі өте тиімді болуы мүмкін. Бірақ, сонымен қатар мұндай адамдар университеттің дербестігі мен еркіндігін шектейді. Беделді адамдарға қолжетімділігі аз дербестіктің болғаны жақсы ма, әлде институционалдық дербестікті шектейтін беделді адамдардың болғаны жақсы ма?

Қатысушылар Қазақстандағы кеңестердің, олардың басқа елдердегі әріптестері сияқты, болашақта өздерінің мекемелерін сыртқы ресурстармен қамтамасыз етуге көмектесіп, қолдаушылық іс-шараларды өткізуге септігін тигізетіндіктеріне сенім білдірді. Бұл әлі күнге дейін айтарлықтай дәрежеде өткізіліп жатқан жоқ. Алайда бір ректор бұл жағдайды келесідей сипаттады: «Шын мәнінде өз қалауы бойынша университетпен материалдармен бөлісетін және оны жабдықтармен

қамтамасыз ететін біздің қолдаушыларымыз – жақсы адамдарымыз бар. Алайда олар көп емес. Өкінішке қарай, бақылаушы кеңестер тарапынан мұндай қолдау көрген жоқпыз». Қазақстанда әзірше қайырымдылық дәстүрі жоқ. Қатысушылардың бірі айтқандай: «Бізде қайырымдылық мәдениеті немесе қайырмалдық мәдениеті жоқ. Біз қазақстандық қоғамда мұндай мәдениетті қалыптастыруымыз керек». Шамасы, ректорлар кеңес мүшелері қайырымдылыққа тікелей атсалысады деп ойлайды, алайда бұл – шындығында, олар тікелей айналысатын іс емес.

Университеттің күнделікті жұмысына жауапты ректор мен оның әкімшілік командасының рөлі мен мекеменің ұзақ мерзімді жағдайын бақылауға жауапты, алайда бұл жұмысты орындауға шамасы келмей жатқан кеңестің бақылау бойынша қызметін нақты айқындау аса өзекті мәселе болып отыр. Бұл айырмашылықты, басқару мен бақылау арасындағы, кеңес мүшелерінің барлығы (Қазақстанда да, сонымен қатар дүние жүзінде де) түсіне бермейді. Бұл тәжірибе – жақсы әрі кезең-кезеңмен жүзеге асырылуы қиын болып табылатын күрделі концепция. Бір ректор: «Кеңес университет жұмысын басқарғысы келеді және ережеге сәйкес кеңес мүшелері ақпаратты факультет басшыларынан тікелей сұрата алады. Бұл университеттің толықтай бақылау кеңесі мүшелерінің [кейбірінің] алдында есеп беруіне алып келеді», – деді. Конференцияның қатысушылары кеңес мүшелеріне мекеме туралы ақпарат қолжетімді болу қажеттігі мен қызметкерлер мен факультеттердің қатысуымен өтетін талқылауларға қатысулары керектігін құптады. Дегенмен кеңестермен аңдап, мүмкіндігінше, барынша тек ректор арқылы жұмыс істеу қажет. Әйтпесе ректордың беделін түсіру қаупі бар. Қатысушылардың бірі кеңес құрамына облыс әкімінің кіруіне байланысты проблема туралы айтты: «Бәрін әкім шешеді. Оның бақылау міндеті іс жүзінде университетті басқарумен алмастырылды». Басқару бойынша міндет барлық кеңестерге қатысты болу керек, бірақ, адамның қаншалықты беделді болуына қарамастан, бұл бір адамның ғана міндеті немесе жұмысы емес. Кеңестердің тарапындағы микроменеджмент көптеген проблемалар тудырады және кеңес жұмысы мен университетке ұзақ мерзімді нұқсан келтіруі мүмкін. Ол кімді тыңдау керек екеніне қатысты ұйым қызметкерлері арасында түсінбестік тудырады. Ол, егер ректор қабылдайтын шешімдерді кеңес үнемі қайта қарайтын болса, ЖОО деңгейінде ректорға деген сенімді әлсіретуі мүмкін. Ол жоғары білікті мамандардың ректор лауазымына талпынбауына алып келеді. Сонымен қатар кеңестер тарапындағы микроменеджмент тәртібінде кеңес мүшелерінің жеке басымдылықтары немесе жабысқақ ойлары университеттің дамуына кедергі келтіруі мүмкін.

Ұсыныстар

Конференцияда жүргізілген пікірталас барысында реформаларды іске асыру бойынша бірқатар маңызды ұсыныстар айтылды. Қатысушылар өткен онжылдық ішінде Қазақстанның жоғары білім беру саласында елеулі өзгерістер болғанын атап көрсетті. Еліміз өзге мемлекеттердегі үздік тәжірибелерді зерттеген сайын, мысалы, басқару кеңестерін енгізу мәселелерін, бұл саясаттарды қазақстандық мәнмәтінге бейімдеуге және қабылдауға тырысты. Қатысушылардың бірінің пікірінше: «Америкалық үлгіні жай ғана импорттамауымыз керек, біз одан сабақ алуымыз керек». Біз көп нәрсеге қол жеткіздік. Дегенмен әлі де шешімін табуды қажет ететін маңызды мәселелер бар:

- ❖ Барлық қатыстырылған тараптар (ЖОО басшылары, ОПК, кеңестер) өз рөлдерін нақты түсінуге қалай қол жеткізу керек және барлық тараптардың бірлескен тиімді жұмысын қалай қамтамасыз ету керек?
- ❖ Мекемеге құрамы мен сарапшылық білімдері барынша тиімді қызмет ететін және мекемені ресурстармен қамтамасыз етуге жарамды кеңестерді қалай құру керек?
- ❖ Басқара алу және көшбасшы (leadership) болу тек басшылар арасында ғана емес, сондай-ақ барлық деңгейде байқалатын дербес мекемені қалай құру керек?

Көптеген елдер бұл сұрақтардың жауаптарын іздестіруде. Бірде-бір елде академиялық басқарудың жетілген жүйесі жоқ. Басқару құқығын алу мақсат болмауы керек тәрізді, жауап та болып табылмайды. Мақсат тиімді басқаруды, оның ішінде қажеттілікте туындаған өзгерістерді, талаптарды, күтілулерді жүйелі түрде сезінетін басқарудың типін дамыту болу керек. Басқарудың әртүрлі жүйелері мен тәсілдемелерінің өз артықшылықтары мен кемшіліктері бар. Ұлыбританияның Премьер-министрі Уинстон Черчилльден демократия туралы сұрағанда, оның бірде айтқан шындығын академиялық басқарудың тәжірибесі қамтып көрсетеді Ол: «Басқаларды санамағанда, демократия – бұл басқарудың ең нашар түрі», – деп жауап берген болатын. Бірлескен және тиімді басқарудың жолдарын іздестіру – қиын жұмыс. Қазақстан көптеген басқа елдермен бірдей бұл міндеттерді шешуде, сондықтан Қазақстанның тәжірибесі басқа елдерді ақпараттандыруда маңызды.

Шын мәнінде конференция негізгі ұсыныстарды талқылаумен аяқталды:

- ❖ Дербестікті енгізу бойынша құқықтық негіздерді әзірлеу мен «Мемлекеттік мүлік туралы» Заң сияқты басқа НҚА-лармен салынатын шектеулерді анықтау аясында ҚР Үкіметі мен Парламентіне ұсыныстар мен кері байланыс жасау мақсатында БҒМ, Қазақстан ЖОО-ларының қауымдастығы, Ректорлар кеңесі арасындағы өзара әрекеттесуді арттыру қажет. Ректорлар олардың мекемелеріне НҚА-ның нақты ықпалын жақсы

түсінеді және оны алдын-ала болжай алады, себебі ЖОО-лар ерекше ортада жұмыс істейді. Өзгерістер тудыратын шешімдер қабылдауға ұжымдық шешімдер көбірек ықпал етеді.

- ❖ ЖОО-ны басқару үрдісіне қатыстырылған негізгі топтардың, кеңесті, ректорды, ОПҚ және Ғылым кеңесін қоса алғанда, рөлдерін түсіндіру қажет. Бұл топтардың әрқайсысы мекемені басқарудағы өзінің негізгі міндеттерін түсінуі керек. Сондай-ақ кеңес төрағасының рөлі мен ректордың кеңес мүшесі ретінде атқаратын рөлін айқынырақ анықтау қажет. Конференцияның кейбір қатысушылары бүгінгі таңда бұл екі рөлдің арасында әлдебір шиеленісушіліктің барын атап көрсетті.
- ❖ Кеңестің жұмысы ЖОО-ның миссиясына сәйкес келетін ұзақ мерзімді стратегиялық міндеттерді тексеру арқылы ЖОО-ның жұмысына бақылау жүргізу болып табылатындығы түсінікті болу үшін қолданыстағы заңнамаға өзгерістер енгізу қажет. Кеңестер тек қана фандрейзингпен (қаржыландыру көзін іздестіруге) айналыспауы керек. Олардың рөлі анағұрлым ауқымды. Кеңестер университеттің жедел ісіне қатысты мәселелерді қарастыруға тырыспау керек; бұл ЖОО-ның әкімшілігі мен ОПҚ-ның міндеттері аясына кіруі керек. Кеңестің университеттің жұмысы бойынша мәселелерді қарастыруға белсенді қатысуы көптеген проблемалар тудыруы мүмкін.
- ❖ Кеңес мүшелеріне, кеңес төрағалары және ректорларға олардың бірлескен жұмыстарында тығыз ынтымақтастық жасауды үйрету мақсатында тұрақты түрде өткізіліп тұратын тренингтер ұйымдаусыру қажет. Әсіресе кеңестерді кеңестің жаңа мүшелерін жұмысқа дайындау, яғни олардың университеттің жұмыс істеу қағидаларын, университет алдында тұрған бірегей міндеттерді және ЖОО-ны басқаруда кеңестің рөлін түсінуіне көмектесу керектігін үйрету керек. Сонымен қатар кеңестер өздері жүргізетін жұмыстарды бағалауға қалай қатысу керек екендігін үйренуі керек. Өз жұмысына оқтын-оқтын бағалау жүргізу қабілеттілігі табысты жұмыс істейтін басқару кеңестерінің айырмалық белгілері болып табылады.
- ❖ Көптеген басқа елдерде әр университетте негізгі міндеті кеңес жұмысының тоқтап қалмауын қамтамасыз ету болып табылатын әкімгер болады. АҚШ-та мұндай жұмыскерлерді Кеңес Хатшысы немесе Кеңес Мамандары деп атайды. Олар кеңес отырысының күн тәртібін құру үшін ректормен және кеңес төрағасымен ынтымақтаса отырып жұмыс істейді, кеңес мүшелеріне белгіленген отырысқа дейін сауал бойынша қажетті ақпарат береді, сонымен қатар кеңестің барлық маңызды шешімдерін тіркейді. Осы орайда түрлі кеңестердегі кеңес жұмысына жауап беретін әкімшілік қызметкерлердің жұмысын зерттеу қажет.
- ❖ Білім және ғылым министрлігі аймақтың қажеттіліктерін түсінетін, ЖОО-лар үшін кейбір ерекше маңызды салаларда сарапшылық білім өрісі кең, тәжірибелері мол мүшелерді енгізу мақсатында мемлекеттік университеттердің кеңес мүшелерін таңдау бойынша критерийлерді қайта қарастыруы керек.

- ❖ ЖОО-лар ағымдағы мәртебеден дербестік мәртебеге бірқалыпты ауысу бойынша жұмыстарды жалғастырған жөн. Институционалдық саясатта немесе жұмыс тәсілдемелерінде қандай өзгерістер жүргізу қажет? Барлығы өздерін көшбасшы санайтын дербестік мәдениетін қалыптастыру үшін қандай өзгерістер қажет? Қазіргі көшбасшылар басқаруда қандай жаңа ойлау қалыптары мен тәсілдемелерді қолдану керек?
- ❖ Конференция қатысушылары БҒМ, жоғары оқу орындары, Пенсильвания Университетінің Жоғары білім беру мектебімен жұмыс істейтін Назарбаев Университетінің Жоғары білім беру мектебінің зерттеу командасы арасында ынтымақтастықтың пайдасын атап көрсетті, сондай-ақ олардың алдағы өзара әрекеттесуін қолдады.
- ❖ Осы баяндаманың өткізілген конференцияның нәтижесі бойынша қорытынды жобасын Ректорлар кеңесінің отырысында талқылауға беруге ұсыныс жасалады.

Жоғарыда көрсетілген кейбір ұсыныстар, оларды іске асыру мақсатында, тек қана БҒМ-ға жолдануы мүмкін болса, көптеген қойылған сұрақтардың жауаптары барлық ректорлардың қатысуымен өтетін жоғары білім беру саласында реформа жүргізу барысында туындаған аспектілерді талдау мен тәжірибе алмасуға арналған мәжілістерде алынуы мүмкін. Бұл негізгі сұрақтардың көбісіне бірде-бір заңнама жауап бере алмайды. Сұрақтарды құру мен қойылған сұрақтарға жауаптар іздестіру үшін тәжірибелі практиктердің бірлескен жұмысы қажет. Дәл осы бағыттағы үрдіске қатыстырылған түрлі топтар үшін жиналыстар, кездесулер мен тренингтер өткізу қажеттігін айрықша баса айту керек. ЖОО-лардың басқару жүйесін қалыптастыру үрдісінде туындайтын сұрақтарды шешу үшін ректорлардың отырыстарын өткізуді жалғастыру қажет; сондай-ақ басқа ЖОО аралық топтарға ЖОО-лардың басқару жүйесін қалыптастыру үрдісінде көмектесу үшін өз жұмыстарын жолға қоя бастау керек.

Таңдамалы баяндамаға сын-пікір

Ибрашева Алима Хажетовна, ф.ғ.к., доцент, білім беру саласының сарапшысы

Ұсынылған баяндамада дербестікті жүзеге асыру және аралық қорытындыларды шығару мәселелері бойынша жүргізілген конференцияда жасалған негізгі қорытындылар қамтып көрсетілген. Аталған тақырып ЖОО-ларда дербестік енгізудің ағымдағы үрдісіне, әсіресе бақылау кеңестерінің тәжірибесін енгізуге, сондай-ақ ЖОО менеджерлерінен ақпарат алу үшін өте маңызды.

Есепте айтылғандай, ЖОО басшыларының дербестікке қатысты пікірлерін тыңдау үшін аталған конференция инновациялық форматта өтті. Сондықтан іс-шара сессиялары тәжірибе алмасу және қойылған мәселелерді қызу талқылау түрінде өткізілді.

Қатысушылардың дербестікке қатысты пікірлері түрлі бағыттар бойынша көптеген іс-шаралар өткізу қажеттігін көрсетеді. Ректорлар жаңа міндеттер тұрғысында олардың құзіреттерін жаңарту және жаңа реалияларда жұмыс істеу жауапкершілігінің басқа деңгейінің болуының маңыздылығымен келіскендері қуантады.

Менің ойымша, конференция қатысушылары ұсынғандай, дербестікті халықаралық аккредитациядан өту арқылы беру мүлде дұрыс емес. Бұл тәсіл жоғарыдан қабылданатын шешім сияқты орталықтандырылған болып көрінеді. Дербестіктің кеңеюі ЖОО-лардың бір тобы үшін, айталық, БҒМ-мен уағдаластық негізінде анықталған арнаулы көрсеткіштерге (индикаторлар) қол жеткізу көмегімен өздерінің дербестікке деген талпынысы арқылы болады деп болжаудың қисыны бар.

Дербестікті бұл үшін «қолайлы» (*баяндамадан алынған дәйексөз*) ЖОО-ларға енгізу туралы ой онша түсінікті емес. Сөз сөйлеушілердің пікірінше, қаржылық, географиялық және басқа да аспектілер бойынша бұл «мәртебеге» жарамайтын ЖОО-лар бар. Бұл пікірдің астарынан дербестік алғаннан кейін ЖОО-лардың мемлекеттік қаражаттан айырылып қалу қаупін аңғаруға болады. Сондықтан Назарбаев Университеті жоба тобының мақсаты мұнан былай бұл негіздеменің қате екендігін түсіндіруге бағытталуы керек. АҚШ-тың, басқа елдердің дербес ЖОО-лары нәтижелілік және пост-аудит негізінде мемлекеттен айтарлықтай көп көлемде ресурс (шамамен бюджеттің 70%-ына дейін) алады. Бақылау кеңестерінің жұмыс тәжірибесі туралы ақпараттың жетіспеушілігі ЖОО басшыларының арасында бақылау кеңестерінің мүшелері ЖОО-ға қайырмалдық тарту керектігі туралы пікірдің кездесуін де дәлелдей түседі. Бұл кеңестің тек көп функцияларының бірі, алайда бұл олардың ең басты функциясы

емес. Бастысы – басшылықтың қызметіне қоғамдық бақылауды жүзеге асыру, өзінің, альтернативті болса да, көзқарасын айту. Мүмкін, бақылау кеңестерінің бұл миссиясы кейде мына пікірде айтылған *«бақылау кеңестерінің жекелеген мүшелері алдында есеп беру»* қажеттілігін түсінбеушілікті тудырады да.

Шындығында, бақылау кеңестері мүшелерінің ЖОО-ның жұмысы туралы ақпаратты өздерінің жұмыстары үшін сұратуға құқығы бар және бұл олардың жұмыстарының сапалы болуына қажетті. ЖОО-лардың қызметкерлері мен ОПК-сы бақылаушы кеңестермен есеп беруге міндеттілік форматында жұмыс істеуге үйренулері қажет. Жаңа басқарудың бұл реалиялары ректорларды да, және бақылау кеңестері мүшелерін де оқыту барысында түсіндірілуі керек.

Конференция қатысушылары көрсеткендей, бақылау кеңестері мүшелерінің біліктіліктерінің төмен бағалануы екіұдай, себебі олардың құзіреттеріне қойылатын талаптарға білім беру саласында 10 жылдан кем емес немесе осы саладағы басқару қызметте 5 жылдан кем емес тәжірибенің болуы кіреді³. Конференция қатысушыларының айтуынша, сол себепті басқару кеңестерінің құрамына неліктен тиісті білімдері жоқ мүшелер кіреді деген сұрақ туындайды. Конференция қатысушылары атап көрсеткендей, кеңестерге тек беделді адамдарды – үкімет мүшелерін, әкімдерді енгізу уақытша құбылыс екендігін атап өтемін. Кеңестер көпшілікке белгілі бола бастаған сайын, әрі олардың ЖОО өміріндегі рөлі мойындалған сайын кеңес мүшелерінің лауазымына орналасу конкурсына қатысатын азаматтардың, жергілікті қоғам өкілдерінің, саны едәуір өсіп отыратын болады. ЖОО кеңес жұмысының нәтижелілігі туралы ақпарат тарату арқылы аймақта бұған жағдай жасай алады.

Олардың кеңес мүшелері ретіндегі қызметке дайындылықтарының болмау ықтималдығына келетін болсақ, онда жаңа мүшелер үшін ЖОО деңгейінде бағдарлық іс-шаралар жүргізу қажет. Дәл мұндай тәжірибе мемлекеттік-қоғамдық басқарудың дамыған жүйелерінің өзінде де сәтті қолданылуда.

Кеңес мүшелерін бекітілген ішкі тәртібі негізінде үнемі оқыту керек. Сол кезде ректорлар бұл үрдісті өзінің қосымша міндеті ретінде қарастырмайды.

Қазақстанда кеңес мүшелеріне арналған практикалық оқу құралын дайындау бойынша жұмыс бастау қажет және әлемдік тәжірибеде қалыптасқандай, кеңестерді *«кәсіпқойландыру»* бойынша шаралар өткізу мүмкіндіктерін қарастыру керек.

³ Шаруашылық жүргізу құқығындағы мемлекеттік кәсіпорындарда байқау кеңесін құру қағидаларын, байқау кеңесінің құрамына сайланатын адамдарға қойылатын талаптарды, сондай-ақ Байқау кеңесінің мүшелерін конкурстық іріктеу және олардың өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату қағидаларын бекіту туралы Қазақстан Республикасының Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 20 ақпанындағы № 113 бұйрығы

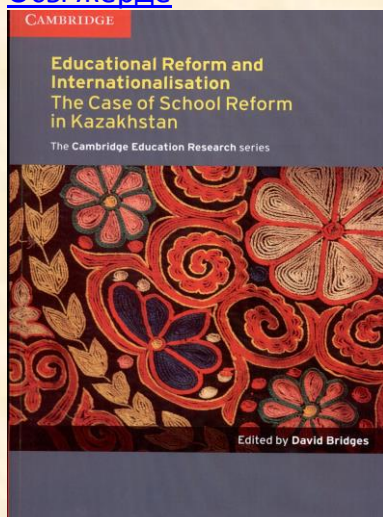
Қатысушылар атап көрсеткендей, ректордың ЖОО-ның жұмысы үшін заң жүзінде бекітілген жауапкершілігі мен бақылау кеңестері өкілеттілігінің жоспарланған кеңейтілуі арасында қарама-қайшылықтар бар. Оны қолданыстағы НҚА-ға ұсыныстар деңгейінде шешу қажет.

Талдамалы баяндамада көрсетілген ұсыныстар орынды және ЖОО басшыларында басқарудың алқалық тәжірибесін енгізудің бірінші кезеңінде туындайтын мәселелерді шешуге бағытталған деп есептеймін.

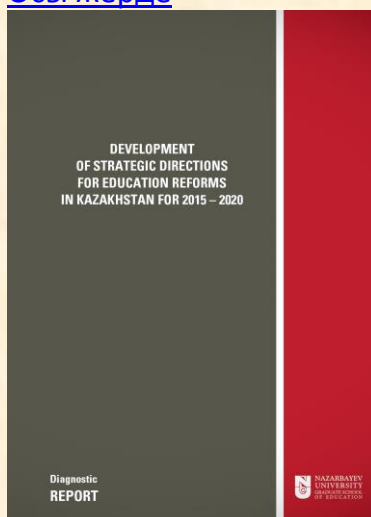
Nazarbayev University Graduate School of Education-нің жеке жарияланымдары

- ❖ Hartley, M., Gopaul, B., Sagintayeva, A., & Apergenova, R. (2015). Learning autonomy: higher education reform in Kazakhstan. *Higher Education*, 1-13, DOI: 10.1007/s10734-015-9953-z
- ❖ Sagintayeva A. & Kurakbayev K. (2015). Understanding the transition of public universities to institutional autonomy in Kazakhstan. *European Journal of Higher Education*, 5:2, 197-210, DOI: 10.1080/21568235.2014.967794

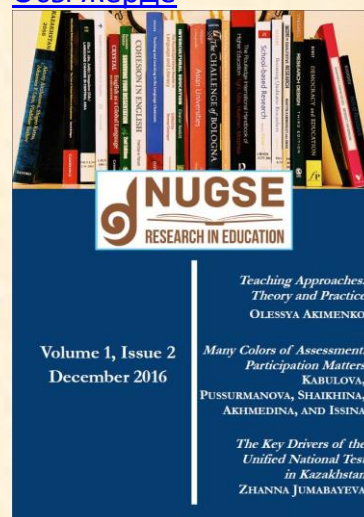
[Осы жерде](#)



[Осы жерде](#)



[Осы жерде](#)



Жоспарланған жарияланымдар

- ❖ Cambridge University Press шығарған қазақстандық жоғары білім беруді реформалау және дамыту туралы кітап
- ❖ Қазақстанның ЖОО-ларындағы дербестік мәселелері бойынша монография



Авторлар:

Хартли Джон Мэттью, Экель Питер Двайт, Сагинтаева Аида Кыстаубаевна, Жакыпова Фатима Надыровна, Гюнгёр Дина Синаровна, Абен Даурен Абенұлы

«Дербестік енгізу мақсатында ЖОО-ны басқару: жүзеге асыру қиындықтары мен аралық нәтижелерді жинақтау» атты халықаралық конференция нәтижелері бойынша аналитикалық баяндама. – Астана қ., 2016. – 19 б.

Баяндама тек электронды нұсқада қолжетімді

© Nazarbayev University Graduate School of Education, 2016

Қабанбай Батыр даңғылы, 53
Астана қаласы, Қазақстан Республикасы
Тел.: +7 7172 70 64 38, 70 65 76
Электрондық пошта: gse.research@nu.edu.kz
www.gse.nu.edu.kz