

Казаков В.Ю.¹

*¹Казахский Национальный Университет имени аль-Фараби
Алматы, Казахстан*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ ИЗ КАЗАХСТАНА

Аннотация

В статье рассматривается образовательная миграция как часть общей интеллектуальной. Выявлены основные тенденции, связанные с передвижением больших масс населения. Исследованы основные проблемы юридического регулирования образовательной миграции, в современных казахстанских условиях. Проанализировано действующее законодательство в сфере образования и науки, являющееся залогом регулирования правоотношений. Изучены нормативы формирования государственного образовательного заказа, как основного способа финансирования высшего и послевузовского образования. Делается акцент на роли государства в построении рынка образовательных услуг в Казахстане, с учетом нынешнего состояния экономики. Затронуты вопросы, связанные с влиянием глобальных социально-экономических процессов на отечественное образовательное пространство. Сделаны рекомендации по улучшению правового закрепления и регулирования процессов и явлений, связанных с оттоком человеческого капитала.

Ключевые слова: Образовательный мигрант, учебная миграция, государственный образовательный заказ, интеллектуальная миграция, рынок образовательных услуг, законность.

Казаков В. Ю.¹

*¹Аль-Фараби атындағы ҚазҰУ-і
Қазақстан, Қазақстан*

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ БІЛІМ МИГРАЦИЯСЫН ЗАҢДЫ РЕТТЕУ

Аңдатпа

Мақалада білім беру миграциясы жалпы зияткерліктің бөлігі ретінде қарастырылады. Халықтың үлкен массасының қозғалысымен байланысты негізгі бағыттар анықталды. Қазіргі қазақстандық жағдайлардағы білім беру көші-қонын құқықтық реттеудің негізгі проблемалары зерттелген. Құқықтық қатынастарды реттеудің кілті болып табылатын білім және ғылым саласындағы қолданыстағы заңнама талданады. Жоғары және жоғары оқу орнынан кейінгі білім беруді қаржыландырудың негізгі тәсілі ретінде мемлекеттік білім беру тапсырысын қалыптастыру нормалары зерттелген. Экономиканың қазіргі жағдайын ескере отырып, Қазақстандағы білім беру қызметтерінің нарығын құрудағы мемлекеттің рөліне баса назар аударылады. Әлемдік әлеуметтік-экономикалық процестердің отандық білім беру кеңістігіне әсер етуімен байланысты мәселелер көтеріледі. Адами капиталдың кетуіне байланысты процестер мен құбылыстарды құқықтық шоғырландыру мен реттеуді жетілдіру бойынша ұсыныстар жасалады.

Түйін сөздер: Білім беру мигранты, білім беру миграциясы, мемлекеттік білім беру тапсырысы, зияткерлік көші-қон, білім беру қызметтері нарығы, заңдылық.

Kazakov V.¹

*¹KazNU named after Al-Farabi
Almaty, Kazakhstan*

LEGISLATIVE REGULATION OF EDUCATIONAL MIGRATION FROM KAZAKHSTAN

Abstract

The article considers educational migration as part of the general intellectual. The main trends associated with the movement of large masses of the population are identified. The main problems of the legal regulation of educational migration in modern Kazakhstani conditions are investigated. The current legislation in the field of education and science, which is the key to regulating legal relations, is analyzed. The norms of the formation of the state educational order as the main way of financing higher and postgraduate education are studied. Emphasis is placed on the role of the state in building the educational services market in Kazakhstan, taking into account the current state of the economy. Issues related to the impact of global socio-economic processes on the domestic educational space are raised. Recommendations are made on improving the legal consolidation and regulation of processes and phenomena associated with the outflow of human capital.

Key words: eeducational migrant, educational migration, state educational order, intellectual migration, educational services market, legality.

В последнее десятилетие в мире отмечается резкий количественный и качественный рост миграционных потоков. Расширился перечень основных направлений миграции. Предпочтения, намерения, мотивы, побуждающие мигранта менять место жизни, работы, учебы также качественно обновились. Количество объективных выталкивающих факторов увеличилось. Роль государства и гражданского общества в решении проблемы утечки человеческого капитала усилилась. Государство, НКО, НПО, научные центры и исследовательские институты, университеты активизировали изучение данного явления. Представители гуманитарных наук активно осваивают новое научное направление. Образовательная миграция часть общего потока мигрантов, не осталась без внимания со стороны политологов, демографов, социологов, юристов и пр. представителей гуманитарных дисциплин.

Каждая обществоведческая дисциплина предлагает свои якобы универсальные методы анализа, что на самом деле является «методологической фрагментацией». К примеру юристы рассматривают в основном правовые аспекты включения мигрантов. Так для них предметом научного поиска становится законодательная база государства реципиента в области миграции. Демографы, изучая миграционные процессы, предметом исследований делают чаще всего количественные изменения населения и динамику этих изменений. Для социологов важным аспектом исследования становятся социальные последствия, которые несет миграция причем как для стран доноров, так и для принимающих сообществ. Культурологи в большей степени рассматривают качественные изменения, связанные с процессами культурной адаптации, на личностном и коллективном уровнях. Экономисты же в своих исследованиях чаще всего рассматривают количественные изменения основных экономических показателей. Не отстают и представители школы политической мысли, для них чаще всего предметом исследования являются политические последствия от миграции, качественные изменения поля гражданского взаимодействия, изменения в области политического сознания. Изучение миграции позволяет политологам, исследовать законодательные основы миграции, заходить на поле деятельности юристов, с точки зрения актуальной правовой базы и компетенции органов государства. Действия и решения которых являются отправной точкой контроля и регуляции процесса. В целом, лишь междисциплинарный подход позволит комплексно и всеохватно подойти к исследованию такого сложного социального явления.

Миграция напоминает естественный процесс переноса полезных элементов по кровотоку к важным органам человека. В современный период миграция приобрела новые черты и особенности, связанные с появлением интеллектуальной миграции. Она состоит из – миграции квалифицированной рабочей силы (преподаватели, стажеры-исследователи, научные сотрудники, артисты, писатели, поэты, композиторы, спортсмены, тренеры) и образовательной миграции (студенты, аспиранты, и др. категории получающих образование) [1].

Образовательная миграция имеет ряд внутренних и внешних причин. Среди прочего очередной этап внутривнутриполитической нестабильности стран демократического транзита на фоне мирового экономического кризиса, вертикальные социальные сдвиги и рост бедности, доминирование западно-либеральных ценностей в массовом сознании, а также личные мотивы мигранта.

Главным фактором, стимулирующим миграцию среди молодежи, является получение высшего образования. А образование — это средство достижения успеха и самореализации личности в современном мире. Образование должно быть актуальным, современным, удобным, доступным. Образование стало прибыльной услугой. И на этом фоне усилилась конкуренция как между образовательными системами разных стран, так и внутри самих систем между университетами. Страны мира вкладывают значительные ресурсы в образование, причем доля государственного финансирования сокращается и заметен незначительный рост частных инвестиций. По сути Казахстан находится в общемировом тренде. Оптимизация, коммерциализация системы высшего и послевузовского образования основные причины реформ. Происходит поглощение крупными университетами мелких, идет постоянная модернизация материально-технической базы отдельных университетов за счет высвободившихся и сэкономленных средств. С учетом производственных и региональных факторов ведется работа по интеграции ВУЗов в мировое образовательное пространство. Современные менеджеры в сфере образования пользуются часто финансовыми показателями при проведении реформ, что несомненно несет угрозы стабильности и развитию всей системы. Анализ качества образования и уровня образовательных услуг требует учет социальных, политико-культурных, ментально-психологических и др. переменных. Учитывать при реформировании системы образования мнения широкого академического сообщества, в том числе и студентов, представителей бизнеса, экспертов в социальной сфере, просто необходимо. Риски и угрозы от реформ существуют всегда, куда хуже полное отсутствие трансформаций и модернизаций. Актуальная образовательная политика Республики Казахстан при должной реализации приведет к построению крепкой и конкурентной системы.

В последнее десятилетие усилился образовательный поток студентов из Казахстана. Сегодня, общее количество студентов в вузах республики составляет 542 тыс. человек. Ежегодно страну покидают более 20 тысяч человек с целью получения высшего образования. Более 100 тысяч граждан Казахстана — студенты бакалавриата, магистратуры, докторантуры, интернатуры на данный момент обучаются за рубежом. Получается, что их доля уже составляет 18%, от общего числа студентов. И эта цифра продолжает расти. Министерство образования заявляет, что в ближайшие 5-10 лет эта цифра увеличится в 2 раза, и количество студентов, обучающихся за рубежом, достигнет 200 тысяч [2]. Получается, что отечественные ВУЗы проигрывают конкурентную борьбу, за потребителей образовательных услуг, зарубежным университетам. География основных потоков студентов самая разнообразная и охватывает около 50 стран. Наиболее популярными направлениями, среди отечественного абитуриента, являются РФ, КНР, страны Европейского союза, США, и Канада [3].

Отечественная система образования функционирует на достаточно широкой юридической основе. Законодательство Республики Казахстан в области образования основывается на Конституции Республики Казахстан, Законе об образовании и иных нормативных правовых актах, постановлениях Правительства Республики Казахстан в сфере образования. Основным юридическим документом, регулирующим правоотношения в области образовании, является Закон «об образовании».

Изучение законодательных основ учебной миграции, подталкивает к основному исследовательскому вопросу, а именно, как влияет законодательство на формирование и развитие рынка образования, и подталкивает ли его несовершенство к образовательной миграции из Казахстана?

Разрешить данную проблему позволит содержательный анализ базового юридического основания, а именно Закона РК «об образовании». Внимание в процессе анализа будет сосредоточено на двух важных деталях: Во-первых, статус и актуальность Закона об образовании. Во-вторых, государственный образовательный заказ как средство осуществления принципа приоритетности развития системы образования.

Вопрос о статусе закона об образовании и его актуальности возник при анализе пункта 2 статьи 2 данного нормативного документа, где в прописано следующее: если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора. Из данной статьи следует, что

при расхождении внутреннего права (казахстанских законов) и международного права (то есть ратифицированных Казахстаном международных договоров), приоритет отдается второму [4]. В некотором смысле это является угрозой и порождает социально-политические последствия. Естественно, что Казахстан не ратифицирует невыгодные и противоречащие национальным интересам международные договоры. Однако в современной социально-экономической обстановке вопрос о том, насколько актуально законодательство не отпадает, а напротив актуальность законодательства отвечающего реалиям времени возрастает. К примеру, в ряде Болонских комюнике присутствует понятие «академическая (студенческая) мобильность» (student mobility), закреплён статус «международный студент (international student)», и имеется понятие образовательная миграция (student migration). Закон же об образовании прописывает понятие академической мобильности, но юридически не закрепляет понятия образовательная миграция (student migration). А в связи с последними событиями в мире, следует задуматься над юридическим регулированием миграции в сфере образования, как угрозе национальной безопасности в целом, так и угрозе рынку образовательных услуг, в частности.

Казахстанские заграничные студенты в основной массе обучаются за свой счёт, а это двойной удар по экономике, во-первых, прямой отток денег из страны в счёт оплаты образовательных услуг, проживания, личных расходов. А во-вторых, угроза невозвращения на Родину, то есть угроза будущему экономики через утечку мозгов, утечку человеческого капитала, в случаях трудоустройства. Сегодня важно понять, стоит ли закреплять статус понятия образовательная миграция в законодательстве для юридического контроля за процессом учебной миграции, и защите рынка образовательных услуг, или стоит использовать давно проверенный способ по контролю за студенческой миграцией, посредством возвращения в международную стипендию «Болашак» программы бакалавриата. Напомню, что в целях исполнения поручений, данных Главой государства на расширенном заседании Правительства РК от 17 апреля 2011 года, решением Республиканской комиссии по подготовке кадров за рубежом из Перечня приоритетных специальностей на 2011 год исключена программа «бакалавриат». А между тем основная масса отечественных студентов за рубежом обучается именно на бакалавриате. Так почему же не использовать стипендию как способ регулирования миграционных потоков, и залог возвращения в страну. Из вышесказанного следует два конкретных вывода: 1 – очередное реформирование законодательства с юридическим закреплением понятия образовательная миграция, при этом понятие будет отражать в первую очередь интересы отечественного рынка образования. 2 – широкое экономическое участие государства в образовательной миграции через предоставление образовательных зарубежных грантов, с тем же порядком выезда и возвращения после обучения, что сегодня применяется в отношении программ магистратуры и PhD в рамках стипендии «Болашак». Что в свою очередь рано или поздно все-таки вызовет необходимость юридического закрепления понятия образовательная миграция. В целом, следует тщательнее подходить к вопросам законотворчества в такой специфической отрасли как образование.

В статье 3 Закона «об образовании», под названием «принципы государственной политики в области образования» закреплён принцип приоритетности развития системы образования. Развитие любой системы естественно базируется на финансовом обеспечении.

Основным фондом развития отечественной системы высшего и послевузовского образования является государственное и частное финансирование. Данный вопрос четко прописан в 9 главе «Финансовое обеспечение системы образования» Закона «об образовании». Статья 61 гласит, система финансирования образования – совокупность республиканского и местных бюджетов, и других источников доходов. А в 4 пункте статьи 62 прописано, что финансирование государственных предприятий образования, организаций образования других организационно-правовых форм осуществляется на основе государственного образовательного заказа. Отсюда следует, что финансируемый государством объём услуг по дошкольному воспитанию и обучению, среднему образованию, высшему и послевузовскому образованию, подготовке кадров, повышению квалификации и переподготовке квалифицированных работников и специалистов для обеспечения потребностей экономики, воспроизводства квалифицированной рабочей силы и интеллектуального потенциала общества, а также по учебно-методическому обеспечению системы образования и есть государственный образовательный заказ [5]. Как отмечала бывшая вице-министр образования и науки Бибигуль Асыллова: потребность в подготовке кадров ежегодно согласуется с каждым ведомством. К примеру, в Казахстане не готовят специалистов по робототехнике и судостроению, эти специальности

изучаются междисциплинарном русле. Что касается дефицитных специальностей и тех специальностей, по которым не осуществляется подготовка, по просьбе отраслевых министерств мы делаем заявку, на внесение изменения в классификатор. В данном направлении работа проводится. В текущем году на технические специальности дополнительно выделено 11 тыс. грантов, весь Государственный образовательный заказ, в том числе и по оборонной промышленности, согласован с профильными министерствами и ведомствами [6]. Также вузы, прошедшие государственную сертификацию (лицензирование), могут участвовать в программе государственного заказа по подготовке студентов, получивших государственные образовательные гранты на конкурсной основе.

Получается, что государство распределяя финансовые ресурсы руководствуется потребностями рынка труда, и активно вмешивается в рынок образовательных услуг. Другими словами, посредством Государственного образовательного заказа оно с одной стороны регулирует количество специалистов необходимых профилей, и порождает спрос на специальности, в которых нет острой экономической необходимости с другой. К слову, многие выпускники школ заинтересованы в поступлении на юридические, экономические факультеты, а образовательные гранты на них не покрывают спрос, это и порождает потребность в поиске качественного и доступного образования на других рынках. В 2009 году государство выделило суммарно для бакалавриата, магистратуры и PhD – 33 840 грантов, что удовлетворяло примерно 20% от общего объёма спроса на образовательные услуги. В 2018 году Министерство образования сообщило о 53594 грантах – на бакалавриат, 13 220 – в магистратуру, 2275 – в докторантуру PhD, что в сумме составило 69 089, что удовлетворило спрос на образовательные услуги на 60%. В целом получается такая картина: количество государственных грантов выросло более чем в 2 раза, а вот объём государственного образовательного заказа вырос в 3 раза. Такое расхождение объясняется следующей статистикой. В этом году количество выпускников школ составило около 147 тыс. человек, из них 102 тыс. изъявили желание сдавать Единое национальное тестирование, около 20 тыс. отправились получать образование за границу, суммарно для трех ступеней образования порядка 120 тыс. человек подали заявки на получение грантов, обладателями стали 69 тыс. человек. Таким образом, доля государственного образовательного заказа в области высшего и послевузовского образования, от общего объёма рынка, в сравнении с 2009 выросла на 300%, так как государство удовлетворило спрос в образовательных услугах более чем на 60% против 20% 10 лет назад. Следовательно, сегодня доля частных платежей составляет около 40% от общей выручки вузов, против 80% в 2009г. Отсюда следует, что сокращение доли частного бизнеса в сфере высшего и послевузовского образования заметная тенденция. Это значит, что частный сектор образовательных услуг сегодня не способен в должной мере удовлетворить спрос на качественное и дешевое образование. Предпринятые Правительством РК меры по поддержанию отечественного образовательного рынка показывают важность государственного контроля и создания системы государственно-частного партнёрства в области образования, особенно в период всеобъемлющей трансформации образования. Важную роль играет юридическое сопровождение такого рода процессов.

Приоритетность развития системы образования способен обеспечить только государственный образовательный заказ. Проблемы законодательного закрепления и методика формирования государственного образовательного заказа отдельно регулируются правилами Министерства Образования и Науки РК. Правила регламентируют порядок размещения государственного образовательного заказа на подготовку специалистов. Государственный образовательный заказ на подготовку специалистов с высшим и послевузовским образованием, сформированный и распределенный по специальностям с учетом прогнозной потребности экономики в кадрах, в том числе отраслевой и региональной потребности, приоритетов индустриально-инновационного развития страны, потребностей высших учебных заведений и научных организаций в научно-педагогических кадрах, размещается среди вузов на конкурсной основе [7].

Получается, что основной объём финансирования образовательных услуг обусловлен потребностью рынка труда, государство же вмешательством в экономику предпринимает попытки создания устойчивой системы государственно-частного партнерства на основе госзаказа. По многим техническим специальностям у нас нет подготовки, и они изучаются как смежные дисциплины, а на другие вообще финансирования не закладывается, что вынуждает абитуриентов выходить на образовательные рынки других стран и соответственно провоцирует образовательную миграцию. В итоге увеличение потока образовательных мигрантов напрямую связано с ежегодным государственным

распределением финансирования в области образования. Правительство ежегодно распределяет бюджетные фонды на образование согласно государственным приоритетам.

Таким образом, во-первых, законодательное закрепление терминов: «образовательный мигрант», «образовательная или учебная миграция», «академическая мобильность», «позволит разграничить сферу деятельности государства и граждан, подведя под их отношения юридическую основу. Определение юридического статуса «образовательный мигрант» статус позволит ясно и своевременно отслеживать гражданские правоотношения в сфере образования, регулировать количественный и качественный состав убывающих студентов. Во-вторых, грамотное формирование государственного образовательного заказа позволит не только снизить отток студентов за рубеж, но и позволит реализовать принцип государственной политики в сфере образования, а именно приоритетность развития устойчивой системы образования в Казахстане, с широким привлечением частных партнеров в дело улучшения качества образовательных услуг. Для чего требуется создание новой юридической базы где будет прописано участие общественных сил в формировании государственного заказа и распределении средств, что исключит коррупционную составляющую через прозрачность, законность и подотчетность. В-третьих, в период системного кризиса, бюджет на образование урезается в первую очередь, что несет негативные общественно-экономические последствия, а, следовательно, требуется законодательное обеспечение сохранности средств, выделенных ранее на образование, для чего требуется консолидация усилий представителей гуманитарных наук и общественных деятелей и организаций, с целью выработки юридических норм.

Список использованной литературы:

1. *Динамика и инерционность воспроизводства населения и замещения поколений в России и СНГ. Сб. ст. VII Уральский демографического форума с междунар. Участием / отв. Ред. Акад. РАН А.И. Татаркин, д. социол. Наук А. И. Кузьмин. Т. I. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2016. – 438 с. СОВРЕМЕННЫЕ ТRENДЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ).*
2. *stat.gov.kz*
3. *<http://forbes.kz>*
4. *Закон Республики «об образовании».*
5. *informburo.kz*
6. *<https://www.zakon.kz>*
7. *Правила формирования государственного образовательного заказа. Утверждены приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 29 января 2016 года № 122*

References:

1. *Dinamika i inercionnost' vosproizvodstva naseleniya i zameshcheniya pokolenij v Rossii i SNG. Sb. st. VII Ural'skij demograficheskogo foruma s mezhdunar. Uchastiem / otv. Red. Akad. RAN A.I. Tatarkin, d. sociol. Nauk A. I. Kuz'min. T. I. – Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN, 2016. – 438 s. SOVREMENNYE TRENDY V MEZHDUNARODNOJ OBRAZOVATEL'NOJ MIGRACII RABOCHEJ SILY).*
2. *stat.gov.kz*
3. *<http://forbes.kz>*
4. *Zakon Respubliki «ob obrazovanii».*
5. *informburo.kz*
6. *<https://www.zakon.kz>*
7. *Pravila formirovaniya gosudarstvennogo obrazovatel'nogo zakaza. Utverzhdeny prikazom Ministra obrazovaniya i nauki Respubliki Kazahstan ot 29 yanvarya 2016 goda № 122*