

10. Качалин, В.Р. Международные аспекты антимонопольного регулирования [Электронный ресурс]: /В.Р. Качалин // Мировая экономика и международные отношения. - Режим доступа:

<https://publications.hse.ru/bookteams/andmiss000986713>. - Загл. с экрана.

11. Колесов, А.И., Исаенко, Е.В. Рынок и антимонопольное регулирование [Текст]: учебное пособие /А.И. Колесов, Е.В. Исаенко. - М: Юстицинформ, 2010. - С. 99.

12. О защите конкуренции [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. - Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW61763. - Загл. с экрана.

13. Никитин, С.Н., Глазова, Е.Р. Государство и проблема монополии [Электронный ресурс]: учебное пособие /С.Н. Никитина, Е.Р. Глазова. - Режим доступа: http://www.polisorb.com/biblioteka_snow453. - Загл. с экрана.

13. Соглашение о согласовании антимонопольной политики [Электронный ресурс]: подписанное странами - участниками СНГ 12 марта 1993 г. - Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=235>. - Загл. с экрана.

УДК 342.951:378

Дмитриенко И.А.,
Кыргыз Мамлекеттик
Юридикалык Академиясынын
окуу иштери боюнча проректору,
юридика илимдеринин доктору, доцент

Дмитриенко И.А.,
доктор юридических наук,
доцент, проректор по учебной
работе Кыргызской государственной
юридической академии.

Dmitrienko I.A.,
Doctor of Law, Associate Professor,
Vice-Rector of academic affairs,
Kyrgyz state academy of law.
e-mail: adel04.72@mail.ru
cell: +996(557)008254

Куфлей О.В.,
Кыргыз Мамлекеттик
Юридикалык Академиясынын
маалыматтык технологиялар

бөлүмүнүн башчысы, доцент

Kuflei O.V.,

Associate Professor,

Head of Informational
technologies department,

Kyrgyz state academy of law.

e-mail:olgakuflei@mail.ru

cell: +996(557)757415

КЕСИПТИК ЖОГОРКУ БИЛИМ БЕРҮҮ: АДМИНИСТРАТИВДИК ЖАНА УКУКТУК ЖӨНГӨ САЛУУНУН СУРООЛОРУ

ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION: ISSUES OF LEGAL ADMINISTRATIVE REGULATIONS

Аннотация: Бул макалада билим берүү процессинде Болон декларациясынын принциптерин ишке ашыруудагы укуктук жөнгө салуунун суроолору каралат, ошондой эле билим берүү мыйзамдарынын өнүгүү перспективалары берилет.

Аннотация: В статье рассматривается вопрос правового регулирования образования в условиях реализации принципов Болонской декларации, а также перспективы развития образовательного законодательства.

Annotation: The legal administrative regulations of the educational process in the context of implementation of the Bologna Declaration's principles and development perspectives of the educational legislation are examined in this article.

Негизги сөздөр: мамлекет; мамлекеттик башкаруу; укуктук башкаруу; билим берүү; жогорку окуу жайлардын автономиясы.

Ключевые слова: государство; государственное управление; правовое регулирование; образование; автономия высших учебных заведений.

Key words: state; public administration; legal regulation ;education; autonomy of the higher educational institutions.

В научной литературе существуют различные точки зрения относительно соотношения терминов «управление» и «регулирование».

И такая дискуссия возникла неслучайно, она продиктована объективными социально-экономическими преобразованиями, происходящими как в России, так и в Кыргызской Республике. Переход к рыночным отношениям, демократические преобразования обуславливают перераспределение содержания этих понятий и их приоритетности.

В советский период в научных исследованиях достаточно обоснованно для того времени говорилось о государственном управлении всеми сторонами общественной жизни, в том числе, и образованием.

Теоретические позиции, естественно, под воздействием объективных факторов стали меняться. Появились разные точки зрения, которые очень четко проанализированы в работе С. В. Барабановой. Она выделяет группу авторов (А.П. Алехин, Ю.М. Козлов, С.Д. Хазанов), которые в административно-правовой науке по-прежнему делают упор на первичность государственного управления, а государственное регулирование рассматривается как одна из его функций, элемент управленческой деятельности. Сторонники этого подхода также признают известное уменьшение удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни с сохранением государством служебной роли основного субъекта управления.

Другие ученые (В.С. Рыжов) считают, что при смене организации общественной жизни термин «государственное управление» должен уступить место термину «государственное регулирование».

Э.В. Талапин и А.А. Демин, наоборот, считают государственное управление и государственное регулирование основными методами государственного руководства экономикой. При этом государственное управление, по их мнению, заключается в прямом воздействии на управляемые объекты, и компетентные органы государства осуществляют весь комплекс необходимых управленческих функций. Следующий способ состоит в нормативно-правовом регулировании порядка создания хозяйственных структур и их деятельности, в контроле над исполнением действующего законодательства, осуществляемом большой группой специальных административных органов.

В свою очередь, Ю. А. Тихомиров замечает, что содержание деятельности государства как универсального управляющего субъекта изменилось с точки зрения терминологии очень незначительно – изменилась степень присут-

ствия, вмешательства: государственное регулирование становится преобладающей формой воздействия.

Д. Н. Бахрах, уделяя много внимания вопросам самоуправления и самоорганизации, автономии и самостоятельности управляемых субъектов, использует словосочетание «социальное управление», под которым подразумевается перевес в пользу термина «регуляция», когда речь идет об управляющем воздействии государства на социальную систему. [1]

Учитывая такое мнение, отметим собственную позицию по данному вопросу. Считаю, что понятие «государственное управление» вбирает в себя понятия собственно «управление» и «правовое регулирование». «Государственное управление есть практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу». [2]

А правовое регулирование есть деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Это требования государства – властной силы общества, и необходимы они для упорядочения общественной жизнедеятельности. Соответственно, они должны быть объективно обусловлены, субъективно обоснованы и социально эффективны, системно организованы и непременно практически реализовываться. Правовое регулирование в разных сферах общественной жизни имеет свою специфику, что следует учитывать при его анализе и оценке. [2]

Отсюда, на наш взгляд, практическое управление государством осуществляется как через правовое регулирование, так и через механизм прямого управленческого воздействия (администрирования).

В разных общественно-политических системах приоритеты государственного руководства меняются. В советское время на первом плане стояли управленческие функции государства, а в современных условиях – регулятивные.

В настоящее время доля прямого управленческого воздействия значительно уменьшается и возрастает роль правового регулирования. Так, за органами государственного управления образованием сохраняются управленче-

ско-распорядительные функции в кадровых, финансовых вопросах, в научных исследованиях по государственным заказам, управлению государственной собственностью, переданной вузам, и т.д. Таким образом, методы прямого, директивного воздействия на управляемые объекты сохраняются, поскольку они связаны с определенными императивными моментами выражения воли государственного органа, с безусловной обязательностью реализации принятых им решений.

В то же время специфика отношений в системе образования, их особый характер обуславливают необходимость академической свободы участников образовательного процесса и автономии вузов, что настоятельно требует выдвижения в качестве безусловного приоритета государственное регулирование отношений в области образования.

Таким образом, при выработке государственной образовательной политики, возникает дилемма: каковы пределы прямого управленческого вмешательства государства в образовательно-воспитательную деятельность и в каких параметрах реализуется автономия вузов?

В научной литературе имеются определения вузовской автономии, хотя и нет общепринятого определения этого понятия. Приведем одно из них: «Автономия вузов трактуется как принцип управления высшего образования, отражающий степень его децентрализации, определяющий развитие самоорганизации и самоуправления, ведущий к саморегуляции. В целом под автономией вуза понимается его самостоятельность в выборе стратегии развития, организационной структуры, в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научно-исследовательской, финансово-хозяйственной, международной и иных видов деятельности в соответствии с уставами вузов и действующим национальным законодательством». [3]

Проблема автономии вузов стала актуализироваться в связи с Болонским процессом. Можно сказать, что расширение автономии вузов в последние десятилетия стало мировой тенденцией.

В «Великой хартии университетов» содержится мысль о том, что в XXI веке вуз должен восприниматься не просто как учебное заведение, а как особый общественный институт, аккумулирующий, умножающий и распространяющий знания, сохраняющий и передающий последующим поколениям все богатство куль-

турного и научного наследия, обучающий и воспитывающий граждан страны. А реализовать эту свою особую миссию вуз может только в условиях отсутствия жесткого внешнего контроля.

Автономия университетов предполагает высокую ответственность их перед обществом, которая должна быть осознана самими университетами. Университет должен самостоятельно принять на себя большую моральную ответственность перед обществом за свои действия в интересах общества и на его благо. [4]

По мнению М.Н. Певзнера и А.Г. Ширина, тенденция автономизации будет проявляться в трех аспектах: административном, финансовом, педагогическом. Административная автономия предполагает установление выборности ректора, предоставление ему права назначать проректоров, права вуза самостоятельно составлять и утверждать штатное расписание, формировать внутреннюю структуру управления, создавать структурные подразделения и т.д. Финансовая автономия предполагает право свободно распоряжаться финансами, выделяемыми государством, а также другими частными и общественными средствами, предоставляемыми в распоряжение вуза; право оказывать платные образовательные услуги; распоряжаться доходами, полученными от самостоятельной деятельности. Педагогическая автономия предполагает самостоятельность в разработке учебных планов и программ, выборе методов обучения и тематики научных исследований, выборе способов проверки знаний и итоговой аттестации. [3]

Так, уточняя пределы государственного вмешательства, А. И. Галаган попытался сформулировать консенсусную модель, которая вполне может быть поддержана. Он отмечал, что идеальным является достижение равновесия между автономией и государственным контролем, так как чрезмерная автономизация университета может привести к тому, что он не будет отвечать потребностям общества, а слишком жесткая подотчетность разрушит его академические устои и веками складывающиеся традиции. Важным механизмом поддержания сбалансированности между уровнем университетской автономии и государственным контролем является подотчетность университета государству и обществу. [5]

Кыргызстан, приняв к практической реализации принципы Болонской декларации, фактически вступил на путь автономизации

вузов. Но, на наш взгляд, необходимо более ответственно подходить к использованию зарубежного опыта, так как для него характерна не только принципиально иная социально-экономическая, но и ментальная среда. Искусственное внедрение зарубежных образовательных моделей, касающихся, в том числе и автономизации вузов, может привести к обратному эффекту и в значительной степени снизить качество отечественного образования.

По сути дела, автономия есть не что иное, как право вуза самостоятельно принимать решения по вопросам, касающимся его деятельности, установленные законодательством и уставом вуза.

Среди ученых не первое десятилетие обсуждаются перспективы развития образовательного законодательства.

Еще в советское время ученые-правоведы поднимали вопрос принятия законов, возглавляющих каждую из подотраслей образования, которые бы охватили всю систему отношений в подотраслях, а именно законов о дошкольном воспитании, об общем и профессионально-техническом образовании, в том числе и о высшем профессиональном образовании.

Современные исследователи считают, что вопросы организации и функционирования системы высшего и послевузовского профессионального образования должны быть оформлены отдельным законом, не требующим дополнительных разъяснений, методических указаний и отсылок к другим нормативным правовым актам.

Также следует учитывать, что в настоящее время происходит интеграция системы высшего и послевузовского профессионального образования Кыргызстана в международное образовательное пространство. Идут интеграционные процессы в рамках Болонского процесса, ШОС, СНГ, тюркоязычных государств, налажены интенсивные двусторонние партнерские связи отечественных вузов с зарубежными университетами.

И все эти положительные изменения не нашли законодательного подкрепления. Это связано с тем, что:

1. Нынешний Закон КР «Об образовании» [6] в большей степени акцентированно не регулирует многообразные отношения в высшем и послевузовском профессиональном образовании, поскольку его положения охватывают всю образовательную отрасль в целом, и большинство его норм одновременно распространяются

на все подотрасли образования, хотя эти подотрасли существенно различаются друг от друга по целям, задачам, функциям и полномочиям, а также имеют различные структуры управления.

2. Нарушена правовая архитектура Закона. Постоянное внесение дополнений и поправок нарушили его структуру, в тексте Закона содержится немало противоречий, правовых пробелов.

3. Ряд важных аспектов высшего и послевузовского профессионального образования не получили законодательного закрепления, вследствие чего в зависимости от ситуации они стали регулироваться подзаконными актами, несмотря на то, что многие из них требуют регулирования законом.

Сегодня нужен закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании, который не только догонит ушедшую вперед практику, но будет работать на опережение и закладывать потенциал для развития системы отечественного высшего образования на будущее. Принятие закона создаст благоприятные условия для устранения проблем и дальнейшего развития высшей школы и подготовки научно-педагогических и научных кадров.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Барабанова, С. В. Государственное регулирование высшим образованием в Российской Федерации [Текст]: / С.В. Барабанова. – Казань. Изд-во Казанского университета, – 2004. – С.39-47.
2. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций [Текст]: / Г.В. Атаманчук. – М., 2013. – С. 282, 545.
3. Певзнер, М.Н., Ширин, А.Г. Отечественные и зарубежные университеты: на пути к автономии [Электронный ресурс]: / М.Н. Певзнер, А.Г. Ширин. – Режим доступа: <http://www.novsu.ru/vestnik/vestnik/i.78099/?article=1056196>. – Загл. с экрана.
4. Садовничий, В.А. Университет XXI века. Размышления об университетском образовании [Текст]: / В.А. Садовничий // В кн. Об образовании. Евразийское пространство: К 20-летию Евразийской ассоциации университетов. - М.: Издательство МГУ, МАКС; Пресс, 2009. – С.20-21.
5. Галаган, А.И. Проблемы государственного контроля и автономии вузов в России и некоторых зарубежных странах [Электронный ресурс]: / А.И. Галаган. - Режим до-