

УДК: 34.4414

Омурзакова Айназик Маматисаевна
ОИӨК «Кыргызстан эл аралык университети»

Эл аралык жогорку медициналык мектебинин
Эл аралык катнаш болумунун башчысы,

Омурзакова Айназик Маматисаевна
УНПК «Международный университет Кыргызстана,
заведующая Отделом международных связей
Международной высшей школы медицины,

Ainazik Omurzakova

ERPC “International University of Kyrgyzstan”

head of International affairs department,

International Higher School of Medicine, phone: +996 771 347874,

e-mail: ainazik.omurzakova@gmail.com

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН БИЛИМ САПАТЫНЫН УКУКТУК АСПЕКТИЛЕРИ

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

LEGAL ASPECTS OF THE QUALITY EDUCATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Аннотациясы: Макалада Кыргыз Республикасынын билим берүү тутумунун директивдүү башкаруу моделинен демократиялаштырылган жана инсанга багытталган билим берүү саясатына отуу менен ошого байланышкан көйгөйлөр талкууланат. Билим берүүнүн сапатын баалоонун терминалогиялык базасы жана критерийлери, ошондой эле билим берүүнүн сапатын камсыз кылуунун укуктук жолдору талданат.

Негизги сөздөр: Укуктук аспекттер, билим берүүнүн сапаты, аккредитация, аттестация, укук, билим берүү стандарты, мугалим.

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы системы образования Кыргызской Республики, связанные с переходом от модели директивного управления к децентрализованной, демократизированной и лично-ориентированной образовательной политике. Анализируются терминологическая база и критерии оценки уровня качества образования, а также правовые средства обеспечения качества образования.

Ключевые слова: Правовые аспекты, качество образования, аккредитация, аттестация, закон, образовательный стандарт, педагог.

Abstract: The article reveals problems of the education system in Kyrgyz Republic. The indicated problems are tied up to transition from the directive management model to decentralized, democratic, and person-oriented educational policy. Along with this we analyze terminology and criteria for assessment of quality of education, as well as legal norms to ensure quality of education.

Key words: Key aspects, quality of education, accreditation, attestation, Law, educational standard, instructor.

В Законе КР «Об образовании» понятие образования рассматривается как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества и государства»¹.

Вместе с тем понятие образования – одно из важнейших в педагогике, сложное, многоаспектное, имеющее множество определений и толкований.

Н.А. Михайлова² определяет термин «образование» в широком смысле как «организованный целенаправленный процесс постоянной передачи предшествующим поколениям последующего социально значимого опыта. Развитие и функционирование образования обусловлено факторами и условиями существования общества: экономическими, политическими, социальными, культурными».

Как отмечает И.А. Зимняя³, образование как система рассматривается в трех измерениях:

- социальный масштаб (образование в мире, стране, регионе);
- ступень образования (дошкольное, школьное, высшее);
- организационный аспект (государственное, негосударственное).

Существует еще одно понятие, нераздельно связанное с образованием, это «качество образования», стало лозунгом последнего десятилетия и получило сегодня «международное гражданство».

В.И. Андреев рассматривает понятие «качество образования» как максимум в трех аспектах:

- с позиции «сущего» (т.е. того, что есть);
- с позиции «должного» (т.е. что должно быть, того, что мы реально ожидаем);
- с позиции «существенного» (т.е. тех необходимых и достаточных характеристик, признаков, критериев, которые позволяют диагностировать качество образования)⁴.

Вместе с тем он дает пять различных значений понятия «качества образования»:

- 1) как уровень высокого статуса;
- 2) как степень превосходства;
- 3) как соответствие модели (стандарту, целям);
- 4) как гарантия ожиданиям потребителей;
- 5) как процесс и результат того, что имеем в сравнении с тем, что ожидаем.

На основе отмеченных признаков В.И. Андреев дает следующее определение: «**Качество образования** – это системная характеристика образования, отраженная в показателях и критериях оценки процесса и (или) результата образовательной деятельности, на основе которых осуществляется оценка степени соответствия реального процесса и (или) результата образовательной деятельности в сравнении с идеальной моделью, образовательным стандартом или ожидаемым результатом».

При этом Г.Н. Мотова⁵ говорит о качестве оценивания образования, как о самом процессе оценивания, который не только выявляет диспропорцию между целью и результатом, но и отслеживает показатели успешности в достижении целей для дальнейшего совершенствования. Процедура оценивания является необходимой составной частью процесса управления, и играет важную роль в осуществлении одной из основных его функций – оценки и контроля качества образования.

Задачей аккредитации является удержание качественного уровня образовательных услуг и качества образования при условии сохранения автономии и дифференциации учреждений образования по типам, видам и организационно-правовым формам.

В сложившихся условиях форма государственного контроля стала неприемлемой, кроме того общественные формы также не имеют предпосылок и традиций. Цель, определившая реформирование всей системы образования, предполагает изменение форм регламентации деятельности учреждений. В данном случае перспективным становится развитие форм государственно-общественного контроля и признания, так как это будет открытый и доступный вид контроля оценки качества образования.

Вопросы качества образования на любом уровне всегда были и остаются в центре

¹ Закон Кыргызской Республики. Об образовании от 30 апреля 2003 года № 92. (В редакции Законов КР от, 22 февраля 2017 года № 32, 23 мая 2017 года № 84, 8 июня 2017 года № 100).

² Михайлова Н. Н., Юсфин С.М. Педагогика поддержки: Учебно-методическое пособие. - М.: МИРОС, 2001.-208 с.

³ Зимняя, И. А. Педагогическая психология / И.А. Зимняя. - М.: МПСИ, МОДЭК, 2013. - 448 с.

⁴ В.И. Андреев Диалектика воспитания и самовоспитания творческой личности: Основы педагогики творчества Изд-во Казанского ун-та, 1988 236 с.

⁵ Мотова, Г.Н. Экспертиза качества образования: европейский подход. – М., 2008. – 100 с.

внимания научных исследований и практики управления образованием. Более того, реформационные процессы в образовании, при любом подходе к их оценке, во главу угла ставят именно проблему либо сохранения существующего уровня качества образования, либо достижения еще более высокого уровня. В этой связи уместно вновь напомнить, что главной задачей реформирования образования КР является, как отмечено в Концепции образования до 2020 г., «обеспечение современного качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства»⁶.

Качество образования, несмотря на все многообразие его дефиниций, всегда остается одним из важнейших элементов как самого образования, рассматриваемого в деятельностном плане, так и всей образовательной системы в целом. В первом отношении качество образования есть органическая характеристика, объединяющая, с одной стороны, цели образовательной деятельности, с другой, – одну из ведущих составляющих содержания результата этой деятельности. Во втором отношении (качество как элемент системы образования) понятие «качество образования» связано практически с каждым структурным компонентом этой системы: от обучающегося и педагогического работника (качество преподавания) до органов управления (качество их управленческой деятельности), право-творческой деятельности уполномоченных органов и государственной образовательной политики. Значительное внимание уделено вопросам качества образования в документах международного права. Назовем те из них, которые имеют непосредственное отношение к образованию КР, прежде всего, вышедшие в связи с вступлением Кыргызстана в «болонский процесс», «Заключения Совета Европейского Союза о важности и влиянии

качества профессионального образования и подготовки», «Рекомендации Европейского парламента и Европейского Совета по европейскому взаимодействию в отношении оценки качества школьного образования»⁷.

Нужно заметить, что в этих документах также не дается определения понятия «качество образования». В то же время ими предлагаются, например, принципы системы обеспечения и оценки качества, в частности, в системе высшего образования, а также направления по повышению уровня координации органов, ответственных за оценку качества образования. Так, в числе принципов системы обеспечения и оценки качества «Рекомендация о качестве в области высшего образования» называет, например, такие, как: автономия и независимость организаций, отвечающих за обеспечение и оценку качества; соотнесение процедур оценки с тем, как оценивают себя учебные заведения; внутренняя (самостоятельная) и внешняя (экспертная) оценка; вовлеченность в оценку всех участников (преподавателей, административного персонала, студентов, выпускников, профессиональных ассоциаций), включение иностранных экспертов; публикации результатов оценки.

Вместе с тем, анализ образовательного законодательства свидетельствует, что, во-первых, в базовых законах официальное нормативное определение «качества образования» отсутствует и, во-вторых, само нормативное употребление термина «качество образования» далеко не однопорядковое (скажем, качество образования выпускника и качество образовательной деятельности образовательного учреждения – не равнозначные понятия). Отсутствует оно и в подзаконных актах. Это связано, очевидно, с тем, что, как уже говорилось, единого и универсального понятия «качество образования», пригодного одновременно и для дошкольного, и общего, и профессионального уровней, для

⁶ Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года. Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы. План действий по реализации Стратегии образования в Кыргызской Республике на 2012-2014 годы, в качестве первого трехлетнего плана по реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы. Бишкек 2012.

⁷ «Заключения Совета Европейского Союза о важности и влиянии качества профессионального образования и подготовки» от 24 июля 1995 года; «Рекомендации Европейского Совета (ЕС) № 561/98 о европейском взаимодействии и области обеспечения качества высшего образования» от 24 сентября 1998 года; «Рекомендации Европейского парламента и Европейского Совета по европейскому взаимодействию в отношении оценки качества школьного образования» от 12 февраля 2001 года.

оценки деятельности образовательного учреждения и органа управления образованием, для оценки профессиональной деятельности педагогического работника и учебной деятельности ученика, не существует. Иными словами, качество образования – явление исключительно многомерное и многосложное, что для законодателя является исключительно сложным с точки зрения законотворческой техники, одним из требований которой является четкость и недвусмысленность нормативных, тем более законодательных, формулировок. Кроме того, тому же «мешает» множественность критериев (показателей) качества образования, что также затрудняет нормативное определение качества образования.

При подробном рассмотрении можно отметить, что в отличие от понятия «качество образования» понятие «управление качеством образования» встречается в литературе значительно реже, причем образование нередко отождествляется с другими, близкими к нему, терминами – образовательный процесс, образовательная деятельность и т.п. Приведем некоторые такие взгляды.

В.П. Панасюк⁸ пишет, что «под управлением качеством образовательного процесса одни исследователи понимают целенаправленное, комплексное, скоординированное воздействие как на данный процесс в целом, так и на его основные элементы в целях достижения наибольшего соответствия параметров его функционирования и результатов соответствующим требованиям, нормам и стандартам.

Другая точка зрения, М.М. Поташника⁹, сводится к тому, что «управление качеством образования есть особое управление, организованное и направленное на достижение не любых, не случайных, не просто лучших, чем прежде, а вполне определенных, заранее спрогнозированных с возможностью степенью точности оптимальных результатов образования».

Основываясь на том, что понятие качества характеризует степень удовлетворения содержанием и результатами какой-либо деятельно-

сти (работы) чьих-то потребностей определенного рода (в данном случае - образовательных), управление качеством образованием можно определить как вид и элемент управленческой деятельности уполномоченных на то субъектов системы образования (органов, учреждений, должностных лиц) по выявлению и согласованию разнообразных факторов и условий, опосредующих образовательный процесс (образовательную деятельность), в целях достижения и поддержания оптимальных показателей качества (уровня) образования, соотносимого с различными компонентами структуры и функционирования системы образования.

Первичное представление о сущности и роли управления качеством образования как объекта правового регулирования, что позволяет более подробно перейти к вопросу о правовом обеспечении этого управления.

Термин «правовое обеспечение» применительно к какой-либо деятельности, в том числе деятельности по управлению качеством образования, возможно употреблять как в узком, так и в широком смыслах. В узком смысле данным термином целесообразнее обозначать только совокупность правовых норм, устанавливающих цели, задачи, принципы управления качеством образования, основные средства и способы осуществления этого механизма (нормы-установления). Примерами такого узкого значения выступают нормы основных образовательных законов, а также нормы, закрепляющие цели и назначение таких ведущих средств контроля за качеством образования, как государственный образовательный стандарт, лицензирование, аттестация и аккредитация образовательных учреждений, аттестация научных и педагогических работников, основные прав и обязанности уполномоченных на проведение этих контрольных процедур органов и лиц. Однако сами механизмы, прежде всего, процедурно-процессуальные правила этих контрольных институтов, в рамках узкого значения термина «правовое обеспечение» не отражаются, они охватываются широким

⁸ Панасюк, В.П. Системное управление качеством образования в школе : монография / В.П. Панасюк. – 2-е издание. – Санкт-Петербург: Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена, 2000. – 239 с.

⁹ Поташник М.М. Управление качеством образования. Практикоориентированная монография и методическое пособие. – М.: Педагогическое общество России, 2000. – 448 с.

значением данного термина. Кроме того, понятием «правовое обеспечение» в широком смысле охватывается и деятельность по защите качества образования и субъектов, осуществляющих управление этим качеством, в том числе и посредством применения различного рода правового принуждения, включая и меры юридической ответственности. В дальнейшем термин в работе «правовое обеспечение качества образования» будут употребляться преимущественно в широком смысле. Синонимом же обоих значений служит термин «правовые гарантии качества обучения», также нередко встречающиеся в литературе.

Комплексный, межотраслевой характер правового регулирования общественных отношений в области образования обуславливает и определенное видовое многообразие средств юридического обеспечения, в частности обеспечения качества образования, среди которых центральное место, как отмечалось, занимают государственный образовательный стандарт, лицензирование образовательной деятельности, государственная аттестация и аккредитация.

Правовые гарантии качества образования связываются с определенными, наиболее информативными, параметрами и критериями, устойчивыми характеристиками, которые с достаточной уверенностью позволяют отделить одно состояние образования от другого его состояния, что и является в самом общем плане основанием оценки как результатов воспитания и обучения, так и самого образовательного процесса. Данное обстоятельство вызывает необходимость проведения формализации процесса и результата образования.

Формулирование правовых гарантий качества образования требует выявления всех значимых факторов, которые способны оказывать влияние на качество и которые должны быть юридически оформлены. Правовые гарантии качества образования необходимо рассматривать в виде сложной, многоуровневой системы взаимосвязанных элементов. Однако следует учитывать, что правовые гарантии лишь юридически оформляют сложившиеся экономические, социальные и прочие механизмы обеспечения качества образования.

Правовые гарантии качества образования создают основу и соответствующим образом взаимодействуют с правилами оценки качества, в т.ч. через установление образовательных стандартов, иных нормативов и требований, например, при лицензировании, а также путем закрепления процессуального (процедурного) характера оценки качества образования.

Правовые средства обеспечения качества образования носят в целом публично-правовой характер, т.е. предусмотрены преимущественно императивными нормами как собственного образовательного, так и отраслевого законодательства. К публично-правовым нормам относятся те, которые устанавливаются законодательными и иными нормативными правовыми актами, в т.ч. образовательными, и реализуются принудительно государством. К ним следует отнести лицензирование, стандартизацию, сертификацию, осуществляемую в форме аттестации и аккредитации образовательных организаций и образовательных программ, а также проведение промежуточной и итоговой аттестации выпускников.

Скажем, в Закона КР «Об образовании» предусмотрена обязательная структура Устава образовательного учреждения, нарушение установленного перечня влечет за собой отказ регистрационных органов в регистрации Устава и, тем самым, недопустимость деятельности образовательного учреждения.

Реализация названных средств, кроме стандартизации - введения государственных образовательных стандартов и иных требований, носит процессуальный (процедурный) характер и скорее косвенно, путем оценивания и установления соответствия требованиям, в частности стандартам, обеспечивает качество образования.

Стандартизация подразумевает введение и реализацию не только государственных образовательных стандартов (ГОС), но и иных согласованных, распространенных и признаваемых обществом требований, в частности стандартов некоторой ассоциации образовательных организаций или иного профессионального сообщества.

В то же время немало гарантий имеют и частноправовую природу. К примеру, договор-

ное оформление предоставления образования на платной основе позволяет предусмотреть сторонам дополнительно к нормативно установленным требованиям и иные условия обеспечения качества. В этом случае гражданско-правовые гарантии составляют нормы, обеспечивающие качество образования в соответствии с гражданским законодательством. Частноправовые средства, в свою очередь, делятся на средства, вводимые по взаимному соглашению образовательной организации и обучающегося или его родителей (иных законных представителей), и на установленные самой образовательной организацией, без согласования с обучающимися. К первым из них относится договор предоставления образования на платной основе (возмездного оказания образовательных услуг), в соответствии с которым могут быть установлены дополнительные к законодательно и самой образовательной организацией введенным требованиям условия оказания образовательной услуги, определяющие ее повышенное качество. Ко вторым следует отнести устанавливаемые самостоятельно образовательной организацией меры по обеспечению высокого качества образования, в т.ч. формы, порядок, критерии оценки знаний, умений обучающихся в промежуточной аттестации и выпускников в итоговой аттестации. Соответствующие нормы могут вводиться уставом образовательной организации, ее локальными актами, и для обучающихся подобные правила являются обязательными.

Законодательно в ГОС требования к образовательным программам предусмотрены лишь для основных программ всех образовательных уровней. В то же время такие требования законодатель не сформулировал для достаточно большой группы дополнительных образовательных программ, реализуемых различного рода школами, курсами, центрами, семинарами в соответствии с образовательными и профессиональными потребностями населения и которые как раз и образуют основное ядро рынка образовательных услуг.

С точки зрения потребителя такого рода образовательных услуг (в частности повышение квалификации, дополнительные образователь-

ные услуги, т.п.) и их заказчика определение на законодательном уровне требований к их содержанию, которое выражает и качество их оказания, не представляется целесообразным, т.к. не позволяет целенаправленно удовлетворить достаточно узкие и специфичные потребности потребителей услуги, в т.ч. и профессиональные.

Нормы законодательства об образовании предусматривают императивность правового регулирования взаимоотношений субъектов образовательного процесса в вопросах защиты интересов потребителя и, в частности, обеспечения качества образования.

Правовую основу качества образования составляют государственный образовательный стандарт и иные, устанавливаемые государством требования к образованию. В оценке качества образования следует ориентироваться на качество образовательного процесса, требования и условия которого в значительной степени подлежат дальнейшей правовой регламентации, и, который наиболее полно демонстрирует успешность образования.

Таким образом, можно обозначить ряд наиболее значимых тенденций законодательства в области управления образованием, отчетливо указывающих на те проблемы, решение которых представляет одну из самых актуальных задач государственной образовательной политики в настоящее время.

Список использованной литературы:

1. Закон Кыргызской Республики. Об образовании от 30 апреля 2003 года № 92. (В редакции Законов КР от, 22 февраля 2017 года № 32, 23 мая 2017 года № 84, 8 июня 2017 года № 100).
2. Михайлова Н. Н., Юсфин С.М. Педагогика поддержки: Учебно-методическое пособие. - М.: МИРОС, 2001.-208 с.
3. Зимняя, И. А. Педагогическая психология / И.А. Зимняя. - М.: МПСИ, МОДЭК, 2013. - 448 с.
4. В.И. Андреев Диалектика воспитания и самовоспитания творческой личности: Основы педагогики творчества Изд-во Казанского ун-та, 1988 236 с.
5. Мотова, Г.Н. Экспертиза качества образова-

- ния: европейский подход. – М., 2008. – 100 с.
6. Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года. Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы. План действий по реализации Стратегии образования в Кыргызской Республике на 2012-2014 годы, в качестве первого трехлетнего плана по реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы. Бишкек 2012.
 7. «Заключения Совета Европейского Союза о важности и влиянии качества профессионального образования и подготовки» от 24 июля 1995 года; «Рекомендации Европейского Совета (ЕС) № 561/98 о европейском взаимодействии и области обеспечения качества высшего образования» от 24 сентября 1998 года; «Рекомендации Европейского парламента и Европейского Совета по европейскому взаимодействию в отношении оценки качества школьного образования» от 12 февраля 2001 года.
 8. Панасюк, В.П. Системное управление качеством образования в школе : монография / В.П. Панасюк. – 2-е издание. – Санкт-Петербург: Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена, 2000. – 239 с.
 9. Поташник М.М. Управление качеством образования. Практикоориентированная монография и методическое пособие. – М.: Педагогическое общество России, 2000. – 448 с.
