

УДК 378. (083.74) (575.2) (04)

**Законодательно-нормативные
и концептуально-программные основы развития
системы профессионального образования
Кыргызстана до 2010–2025 ГГ.**

Р.Н. Джанарова – канд. экон. наук

The basic legislative normative conceptual documents (adopted in a period of 1992-2003), regulating and routing educational activities in high schools of the Kyrgyz Republic, are analyzed. The conclusion about the necessity in fixing ratio between paid and free education is given.

Периодизация реформирования системы образования включает три этапа: 1) 1991–1994 гг. – становление законодательной базы образования; 2) 1995–1997 гг. – концептуально программная модернизация образовательной сферы; 3) 1998–2000 гг. – стратегическое ориентирование развития системы образования¹.

Рассмотрим законодательно-нормативную и концептуально-программную основу развития системы профессионального образования Кыргызской Республики.

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 г. говорится об обязательности и бесплатности основного образования, доступность для всех начального, среднего и высшего профессионального образования в соответствии со способностями каждого и обязательности контроля государства над деятельностью учебно-образовательных учреждений².

¹ Курбанова Н.У. Интеграция Кыргызстана в мировое образовательное пространство. – Бишкек, 2001. – С.7.

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 18 февраля 2003 г. – № 40. – Статья 32.

Конституция КР, как и в редакции 1993 г.³, не запрещает существования платного образования в государственных учебных заведениях, т.е. “допускает” возможность там ему быть, следовательно, не объявляет его основным видом образовательных услуг в этих учебных заведениях. Надо заметить, что смысл слов “допускается платное образование” распространено не на некие “и другие учебные заведения”, а “на все негосударственные учебные заведения”.

И получилась двусмысленность. С одной стороны, согласно Конституции КР, в рамках отдельных государственных и негосударственных профессиональных учебных заведений платное образование допускается. А коли платное профессиональное образование *лишь допускается* (согласитесь: слово “допускается” употребляют тогда, когда явлению отводят не главное место), то отсюда следует, что бесплатное профессиональное образование, согласно как старой (1993 г.), так и новой (2003 г.) редакции Конституции КР должно оставаться основным сектором профессиональных образовательных услуг.

³ Конституция Кыргызской Республики. – 5 мая 1993 г. – Ст. 32.

С другой стороны, Конституция КР, начиная с 1993 г., открыла путь неограниченному расширению частных профессиональных учебных заведений. Ведь регламентация деятельности в виде фразы “допускается платное образование” явно не подходит чисто частным профессиональным учебным заведениям. *О деятельности последних в рассматриваемом документе* (во всех его редакционных изменениях) *ничего не сказано*. Тогда остается, что под “другими учебными заведениями” имелись в виду учебные заведения смешанной формы собственности, включая те, что предоставляют профессиональное образование. *Регламентация частных профессиональных учебных заведений, таким образом, не была открыто и ясно сформулирована*. Раз не запрещено, значит, разрешено. Понятно, что в 1993 г. реформаторы не владели ситуацией в республике, к тому же подобное откровение властей могло взорвать общество. Но и сегодня, в 2003 г., этот процесс назвали *разрешением на акционирование государственных высших и других профессиональных образовательных учреждений*.

Итак, частный капитал сначала “допустили”, потом ему дали возможность изнутри изменить государственное образование, а сегодня его узаконивают в качестве возможного главного акционера. Точно по такому же сценарию в свое время приватизировали заводы и объекты других сфер экономики. Образование же – не та сфера, чтобы и здесь все происходило таким же образом в сфере материального производства, и то не во всех отраслях последнего в одинаковой доле должен работать частный капитал.

Таким образом, частная деятельность в сфере профессионального образования имеет в настоящее время в конституционном порядке право неограниченного расширения своих полномочий. Ни ранее и ни сейчас не оговорено – каких ступеней профессионального образования более всего касается вопрос платности. Следовательно, частное профессиональное образование имеет полную свободу развития не только в целом, но и на каждой ступени профессионального образования.

В соответствии с фразой “допускается платное образование в государственных и дру-

гих учебных заведениях”, выражающей принцип устройства национальной образовательной системы, получаем следующее: граждане республики имеют право в конституционном порядке требовать от правительства, чтобы образование в профессиональных учебных заведениях государственной и смешанной форм собственности, включая и высшие учебные заведения (т.е. за исключением чисто частных учебных заведений), было в основном бесплатным.

Реальная же ситуация в республике по соотношению платного и бесплатного (бесплатного не вообще, а для отдельного гражданина) среднего и высшего профессионального образования по тем типам профессиональных учебных заведений, где регламентировалась удельная доля платного образования, сложилась с точностью наоборот, а именно: платное образование в них доминирует, будучи “допущенным” в эти учебные заведения, оно относительно быстро стало там главной областью образовательной деятельности.

Таким образом, записанный в Конституции КР принцип построения профессионального образования в государственных и акционерных учебных заведениях, как “платное образование *допускается* в государственных и других учебных заведениях” – лишен жизненного смысла. Наряду с рассматриваемым принципом (а возможно и вместо него), начиная с 1993 г., следовало ввести принцип соблюдения предельного соотношения платного и бесплатного профессионального образования в целом по республике. Коли правовая планка платности, в частности, высшего профессионального образования (или “допустимая” доля контрактных студентов) *на уровне отдельных профессиональных учебных заведений* государственной формы собственности на сегодня уже прорвана, и коли эти учебные заведения вскоре будут акционированы (в соответствии с новым Законом “Об образовании” от 30 апреля 2003 г. начало акционирования с 1 сентября 2005 г.) и тем самым большинство из них поменяют свой статус на образовательные учреждения смешанной формы собственности, а это – последовательный шаг к преобразованию большей их части в чисто частные учреждения (кстати говоря, разрешено, чтобы с момента акционирования образовательная деятельность

была не главным направлением, достаточно чтобы она была основной областью деятельности), то остается последний шанс – на уровне государства начать решительно сдерживать натиск частного капитала в сферу профессионального образования, а после – заморозить его на определенном уровне, т.е. пассивно не ждать, когда образовательный покупательский спрос со стороны населения сам поставит границы дальнейшему расширению частного высшего образования, затем постепенно его уменьшить, поскольку это – долгий процесс с большими материальными и социальными издержками. Следует начать с поправок в Конституцию КР, а именно: ясно определить границы платного обучения в целом по республике по всем основным ступеням и главным сегментам образования, *обязательно включая высшее профессиональное образование.* Это – главный вопрос для Кыргызстана.

Закон “Об образовании”, принятый 16 декабря 1992 г., констатировал право граждан на образование независимо от пола, национальности, языка, социального и имущественного положения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, рода и характера занятий.

В последней редакции Закона “Об образовании”, датируемой 30 апреля 2003 г. (предыдущие изменения вносились 29 ноября 1997 г. и 25 июля 2002 г.), вышеприведенное конституционное право повторено без изменений, т.е. полностью сохранено.

Все версии Закона об образовании в КР обходят стороной вопрос об экономической доступности профессионального образования, особенно высшего, именно для большинства населения. Конституционное право граждан республики на *бесплатное* получение высшего профессионального образования урезалось по сравнению с началом 90-х годов. С 1993 по 2003 г. *экономическое право* населения республики на получение профессионального образования претерпело ограничение, причем, чем выше ступень профессионального образования, тем шире становятся масштабы его платности для каждого из нас. Главная причина – сокращение государственных расходов на образование (в относительном исчислении).

Фактических экономических возможностей у населения в отношении получения бес-

платного или хотя бы относительно дешевого и в то же время качественного среднего и высшего профессионального образования *еще меньше*, чем правовых. Об этом свидетельствует состояние экономики республики, а значит, и занятости населения в общественном производстве. Так, объем ВВП в 2002 г. по сравнению с 2001 г. снизился на 0,5%; по отраслям, производящим товары, снижение валовой добавленной стоимости (ВДС) составило 3%; коэффициент использования установленных производственных мощностей в промышленности в течение года находился в среднем примерно на уровне 36%; из числа зарегистрированных юридических лиц фактически работали 44,1%; численность незанятого трудоспособного населения, состоящего на учете в поисках работы, возросла на 4,8%.

“Беднеют” все три главных канала финансирования профессионального образования: население, государственный “образовательный” бюджет (в относительном исчислении), предприятия (доходность предприятий в среднем по республике остается низкой).

Проанализируем задачи и меры реализации таких документов, как президентская программа “Кадры XXI века”, национальная образовательная программа “Билим”, Государственная доктрина образования в КР на период до 2025 г., образовательный компонент программы “Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года”, Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2010 года, специализированные образовательные национальные программы, (“Здоровая нация”, “Кыз бала”, “Аялзат”, “Жеткинчек”), образовательный компонент национальной программы “Аракет”.

В рассматриваемых законодательно нормативных и концептуально программных документах и практических изменениях, последовавших за принятием законов, концепций и т.д., в системе образования республики определены следующие положительные моменты.

1. Разрешен частный сектор, который, предоставляя больше свободы в выборе специальностей, времени и сроков обучения, использовании новаторских методов образования, хо-

рошо дополняет государственную систему образования. Благодаря этому в настоящее время весь образовательный сектор республики разнообразен по типам образовательных учреждений, специальностей, методам обучения, новым уровнем технического оснащения и использованием последних достижений в информационной технологии обучения и др.

2. Государственные вузы получили больше свободы в организации своей деятельности. Их взаимоотношения с Министерством образования из сплошного администрирования перешли в разряд некоторого партнерства, принятие самих ответственных решений стало носить более коллегиальный характер. Другими словами, за прошедшее десятилетие произошла децентрализация управления образованием, что повысило инициативу учебных заведений, усилило мотивацию труда их коллективов и, в конечном итоге, улучшило результаты вузовской системы республики в целом.

3. Разрешен и всячески поощряется самостоятельный выход учебных заведений на внешние связи – контакты и партнерство с зарубежными образовательными учреждениями, что благотворно сказывается на заимствовании Кыргызстаном мировых достижений в области организации и управления образовательной системы.

4. Предоставлены значительные свободы в отношении участия студентов в организации учебного процесса, выборе конкретного учебного заведения и закреплении за конкретным преподавателем, возможности выезда в зарубежные учебные заведения, перемещения в другие отечественные вузы, смены специальности по ходу учебы, а их взаимоотношения с преподавателями стали более демократичными. В итоге у студентов расширились стимулы к раскрытию своих творческих способностей.

5. Сфера образования во многом освободилась от необходимости следовать официально принятой государственной идеологии, в частности, утвердилась терпимость в отношении к религиозным воззрениям обучаемых.

Концепция образования в КР – последний стратегический документ в череде других крупных концептуально программных

документов, принятых в сфере образования за последние годы. Среди многих важных мер, намеченных Концепцией развития образования на период до 2010 г., выделим, на мой взгляд, наиболее привлекательные с точки зрения общего значения и отражения в них маркетинговых проблем образовательной деятельности:

1) значительное усиление государственного регулирования рынка образовательных услуг;

2) реальное подключение к управлению образовательной системой широкой общественности;

3) курс на существенное увеличение государственного финансирования образования;

4) перевод управления развитием образования на научно информационную базу.

Жогорку Кенеш и Правительство КР со времени принятия в 1992 г. “рыночного” закона об образовании проделали большую работу по реформированию и совершенствованию отечественной системы образования. Однако, на мой взгляд, принятые законодательно нормативные и концептуально программные документы не лишены недостатков.

1. Государственная доктрина образования КР гарантирует “доступность профессионального образования в соответствии со способностями каждого”. Другими словами, речь идет о том, чтобы не было дискриминации в отношении способного абитуриента.

Однако “доступность образования в соответствии со способностями” в настоящий момент присутствует на достаточно удовлетворительном уровне в практике работы приемных комиссий профессиональных учебных заведений республики. Кроме того, житель республики в эпоху современных информационных технологий располагает большими возможностями продемонстрировать индивидуальные склонности и способности во время вступительных экзаменов или “вступительного” тестирования. Конечно, и здесь, как и в любой другой сфере человеческой деятельности, встречаются нарушения, причем в условиях переходного периода они закономерно возрастают. Как бы то ни было, “не доступность по способностям” – главная наша проблема.

Дискриминация прав способного студента в настоящее время не имеет катастрофических масштабов. Право поступления “по способностям” и “по уровню платежеспособности” имеет **разный уровень значимости** в жизни человека, и общества в целом. В условиях расширяющейся конкуренции высшие учебные заведения крайне заинтересованы заполучить побольше способных студентов. Принцип конкурентных отношений сводит на нет саму возможность дискриминации прав способных и одаренных абитуриентов.

Сегодня при написании законов, доктрин, концепций не следует пренебрегать таким обстоятельством, что у большого числа людей еще сохраняется стереотип советского мышления. Выражение “доступность образования” в Конституции, Законе об образовании и в подобных документах ассоциирует у некоторой части людей в первую очередь с понятием “экономическая доступность образования”. Это может происходить и из за того, что некоторые слышат или читают первое слово и не дочитывают текст до конца.

И вообще, можно обойтись без пункта 3 статьи 32, который звучит так: “Государство обеспечивает доступность профессионального, среднего специального и высшего образования для всех в соответствии со способностями каждого”¹, поскольку одаренные от природы граждане имели раньше и сейчас продолжают иметь (несмотря на трудное время, связанное со сменой общественного строя государства) самые благоприятные условия к получению образования любой ступени. А в перспективе эту категорию абитуриентов ждут еще более благоприятные возможности.

2. Сравнивая *проект* Доктрины с уже утвержденным документом, можно заметить, что проект, выносимый на всенародное обсуждение, содержит больше обещаний народу. В нем, наряду с начальным профессиональным образованием, предусматривалась бесплатность и среднего профессионального образо-

¹ Конституция Кыргызской Республики, изложенная в новой редакции от 18 февраля 2003 г., № 40. Статья 32. Пункт 3. – Бишкек, 2003.

вания². Неужели народ сам себе мог урезать свои же образовательные права? *Думается, что проект любого закона и любого общенационального документа, если и должен быть поправлен, то в сторону расширения прав народа в соответствующей области.* Спрашивается, зачем вообще устраивать всенародные обсуждения, если впоследствии урезаются права населения – права тех, с кем власть решила советоваться?

3. Концепция развития образования до 2010 г. имеет пункт декларативного характера. Так, в ней говорится, что для “реализации принципов, лежащих в основе демократической системы образования, необходимо... обеспечение государственных *гарантий доступности* и равных возможностей в получении *качественного образования на всех уровнях*” (*курсив мой – Р.Д.*)³. Другими словами, населению гарантируется защита потребительских прав в отношении качества образования, которое не должно быть ниже государственного стандарта. На самом же деле это право повсюду нарушается. Как известно, на сегодняшний день качество вузовского образования в республике резко снизилось. Удастся ли до 2010 г. выправить данную ситуацию? Обратим внимание на *реальность намеченных сроков решения задачи качества по нижней планке высшего образования (не ниже государственного образовательного стандарта)*. Представляется, что намеченные сроки повышения качества образования до уровня государственных стандартов, которые в определенной мере реализуют международный уровень качества, слишком сжатые. Необходимо соблюдать принцип реальности и обоснованности как задач, *так и сроков их претворения в жизнь.* Надо определить более узкие проблемы качества до 2010 г., т.е. двигаться поэтапно.

4. В Доктрине и Концепции образования следовало расширенно изложить принцип рав-

² Проект Государственной доктрины образования в Кыргызской Республике, вынесенный для всенародного обсуждения // Слово Кыргызстана. – 2000. – 21 апреля.

³ Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2010 года. Одобрена постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 г. № 259. – С.4.

ных возможностей населения больших и малых городов, больших и малых сел. Из общих проблем отдельно выделены только “сельские” проблемы. Это очень укрупненный подход к проблемам модернизации и развития отечественного образования. Вопросы образования населения отдаленных и малых населенных пунктов, детей семей чабанов в горных местностях также надо выделить, чтобы повысить внимание к их решению. А бремя решения этих проблем разделить между различными уровнями власти.

5. В документах встречается противоречие. Так, в Государственной доктрине образования на период до 2025 г. (принята в 2000 г.) предусматривается доступность гражданам республики бесплатного образования, включая уровень начального профессионального обучения (в рамках соответствия требованиям государственных образовательных стандартов)¹. Надо думать, что имелась в виду “бесплатность” для всех желающих по данной ступени профессионального образования. Однако почти следом принятая Концепция развития образования до 2010 г. (одобрена Правительством КР в апреле 2002 г.), которая должна быть по логике вещей продолжением идей Доктрины образования, резко подрезает возможности граждан на получение бесплатного начального профессионального образования.

В Концепции сказано, что “финансирование из бюджета необходимо в первую очередь ориентировать на среднее общее образование”². Следовательно, по окончании средней школы все последующие ступени образования будут финансироваться гражданину по остаточному принципу. В сегодняшней нашей жизни оно так и есть. Так, “доходы платных форм обучения в системе высшего и среднего профессионального образования превышают бюджетное финансирование практически в три

¹ Государственная доктрина образования в Кыргызской Республике. Указ Президента КР, 27 августа. 2000 г. УП № 244. // Нормативные акты КР. – 2000. – №17. – С.2.

² Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2010 года. Одобрена постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 г. № 259. – С.12.

раза, являются уже основным источником финансирования”³.

По сравнению с Доктриной образования Концепция развития образования более достоверно отражает сегодняшние реалии в системе профессионального образования республики. Отмеченное противоречие в какой-то степени оправдано, т.е. является естественной поправкой долгосрочного проекта. *Жаль только, что поправка из документа в документ уменьшают экономические шансы населения на получение профессии.*

Можно сделать следующее заключение: некоторые моменты в образовательной политике акцентированы на предоставление тех свобод и прав в отношении получения профессионального образования, которые для Кыргызстана, да и большинства развивающихся государств мира, не столь сегодня актуальны. Например, в соответствии с Законом об образовании, граждане Кыргызстана не могут быть дискриминированы в праве получения образования, в том числе высшего, по признакам пола, расы и национальности.

Считаю, что в Законе об образовании Кыргызской Республики в первую очередь следует пересмотреть обязательства государства и за счет госбюджета начать постепенное расширение экономической доступности граждан к получению качественного профессионального образования до самых верхней его уровней.

Сейчас население получило *уменьшенные государственные гарантии* на обретение хороших профессиональных знаний и навыков. Поскольку *подавляющая часть населения республики еще долго будет бедна, то, очень вероятно, что широкие слои населения нового поколения в ближайшем десятилетии окажутся на уровне либо девятиклассного школьного образования, либо, в лучшем случае, на уровне начального профессионального образования.*

Только *очень малая часть населения* сейчас получает и в будущем будет получать лучшие условия для повышения своего интеллектуального уровня, в том числе через покупку образовательных услуг. Какой-то

³ Там же – С.13.

части богатых людей образовательные услуги *даже сегодня достаются бесплатно*, поскольку ныне протекционизм и коррупция поразили не только экономику, но и образование¹, и науку.

Считаем, что скоро *основная* часть населения республики будет состоять из людей, способных лишь на физический и несложный умственный труд, а экономическое развитие республики окончательно превратится в сырьевой и военный придаток транснационального бизнеса и воинствующих государств.

Демократия в образовательном секторе коснулась вопросов взаимоотношений студентов с преподавателями, свободы в выборе учебных курсов, свободного перемещения в другие вузы и т.п. Но ведь *все перечисленное – это второстепенные вопросы по сравнению с вопросом экономической свободы!* Неужели кому-то все еще непонятно, что **в условиях рыночной экономики именно экономическая свобода – первый ключ к реализации остальных конституционных прав.**

Если не в Конституции КР, то либо в Доктрине образования, либо в Концепции образования следует указать, к какому примерно со-

отношению платного и бесплатного профессионального образования должен стремиться Кыргызстан. Вопрос долевого участия личных доходов населения и доходов от общественного производства в формировании образовательной силы человеческого капитала страны – это вопрос стратегического плана. Как на отдаленную, так и краткосрочную перспективу необходимо определить целевые ориентиры относительно соблюдения соотношения платности и бесплатности профессионального образования в стране. Данные целевые ориентиры должны стать одним из показателей гарантированных в данном государстве социальных стандартов жизни.

Таким образом, *для получения качественного профессионального образования, вплоть до самых высших ступеней*, необходимо внести соответствующие поправки в Конституцию КР и Концепцию модернизации и развития профессионального образования республики на период до 2010 г., а также совершенствовать правительственные решения по дальнейшей реформе экономики республики.

Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2010 года. Одобрена постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 г. № 259. – С.12.