

УДК 34.374](575.2)

К ВОПРОСУ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы развития образовательного законодательства, необходимость проведения детального анализа действующих нормативно-правовых актов, регулирующих высшее профессиональное образование и на его основе принятия закона о высшем и послевузовском образовании.

Аннотация: Макалада билим беруу мыйзамдарын өнуктуруу маселелери, жогорку кесиптик билимди женге салуучу жана анын негизинде жогорку жана жогорку окуу жайдан кийинки мыйзамдарды тузуудө колдонулуучу нормативдик-укуктук актыларга кылдат анализ жургузуу зарылчылыгы каралган.

Annotation: This article discusses the development of educational legislation, the need for a detailed analysis of the existing legal acts regulating higher vocational education and, based on the adoption of the Law on Higher and Postgraduate Education.

Ключевые слова: Образовательные отношения, высшее профессиональное образование, правовое регулирование, образовательное законодательство.

Негизги сөздөр: Билим беруу мамилелери, жогорку кесиптик, укуктук жөнгө салуу, билим беруу мыйзамдары.

Keywords: Educational relations, Higher professional Education, legal regulation, educational legislation.

В настоящее время отношения в образовании отличаются динамизмом и находятся в постоянном развитии. Отсюда следует, что и образовательное законодательство не может быть статичным, а должно оперативно регулировать эти отношения, тем самым создавая необходимые условия для их реализации.

В научной среде в течение ряда лет обсуждаются перспективы развития самого законодательства об образовании. Одним из направлений развития ученые-административисты видят в повышении роли закона в регулировании отношений, в рамках которых реализуется конституционное право граждан на образование. В этой связи поднималась проблема принятия законов, охватывающих всю систему отношений в подотраслях образования, а именно законов о дошкольном воспитании, об общем, среднепрофессиональном и высшем профессиональном образовании. Еще в 80-е годы прошлого столетия известный советский исследователь Г. А. Дорохова подчеркивала, что «эти акты выполняли бы структуризирующую и интегрирующую подотраслевое законодательство функцию и, кроме того, явились бы формой установления правового статуса каждого из субъектов отношений по народному образованию во всей его полноте и на должном уровне» [1]. Отсутствие таких законов приводит к тому, что многие важные вопросы, требующие регулирования законом, регламентируются подзаконными актами, а это снижает их значимость и устойчивость.

Проблема остается актуальной до сих пор. В частности, казахстанские ученые М.С. Нарикбаев и С.Ф. Ударцев отмечают, что «к сожалению, система образования регулируется, как правило, не специально принятыми стабильными законодательными актами, а множеством довольно часто меняющихся подзаконных правовых актов» [2].

Для Кыргызстана, по нашему мнению, данная тема особенно актуальна. Действительно, за годы независимости в республике была создана нормативно-правовая база административно-правового регулирования образования, в том числе и высшего профессионального образования. Однако современное национальное законодательство все еще переживает переходный этап преобразования. Первоначально образовательное законодательство формировалось путем инкорпорации и частичного обновления существовавшего законодательства в советский период. В связи с переходом от патерналистской системы высшего профессионального образования к демократической,

основанной на либеральных ценностях и рыночных принципах, а также нарастанием международных интеграционных процессов в образовании возникла объективная потребность в кардинальном реформировании законодательства об образовании.

Так Закон Кыргызской Республики «Об образовании» был принят в 2003 г. и с этого времени в него было внесено порядка 11 дополнений и изменений. Хотя Закон и позволяет регулировать отношения в вузовской системе, тем не менее, им охватывается вся образовательная отрасль, и большинство его норм одновременно распространяются на все подотрасли образования, тогда как эти подотрасли существенно различаются друг от друга по целям, задачам и функциям, а также имеют различные структуры управления. Следует заметить, что внесение многочисленных поправок существенно деформировали конструкцию Закона и, он, можно сказать морально устарел.

Из всех подотраслей образования именно высшее профессиональное образование находится в процессе динамичной и качественной модернизации, вызванной интеграцией в международное образовательное пространство, внедрением европейских образовательных стандартов. Естественно эти процессы требуют своевременного правового регулирования.

За годы независимости система высшего профессионального образования значительно расширилась и усложнилась. Возросло количество высших учебных заведений и число студентов, обучающихся в них (в 1990 г. в республике было 9 вузов с контингентом 58,8 студентов, а в 2013 г. 52 и 230,3 тыс. студентов соответственно), в несколько раз увеличилась подготовка научно-педагогических кадров, а также численность работников в системе образования (в 2013 г. в вузах трудилось почти 17,0 тыс. чел.). Разнообразными стали вузы по формам организации: государственные, негосударственные и международные, функционируют филиалы зарубежных университетов. В вузах активно внедряются в учебный процесс современные технологии обучения, новые принципы и механизмы финансирования, современные формы управления высшими учебными заведениями, активизируется академический обмен студентами и преподавателями, ведутся совместные научные исследования и т.д.

Соответственно отношения, возникающие в вузовской системе, должны получать по возможности правовое оформление, все нормы и смысловые нагрузки должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены, выполнены на должном уровне с точки зрения юридической техники. Отметим, что в образовательном законодательстве Кыргызстана существует проблема качества и полноты нормативных правовых актов в сфере высшего профессионального образования. Ряд важных аспектов университетского образования не получили правового закрепления законом, вследствие чего в зависимости от ситуации они стали регулироваться подзаконными актами, несмотря на то, что многие из них требуют регулирования законом. К примеру, в Законе Кыргызской Республики «Об образовании» отсутствует определение образовательных отношений. Отсутствие ключевого понятия образовательного законодательства свидетельствует, что не определен предмет правового регулирования. А ведь образовательные отношения охватывают отношения по поводу обучения и воспитания граждан, складывающиеся между органами управления образованием, между ними и образовательными организациями, между администрациями последних и обучающимися, между образовательными организациями и юридическими лицами, а также гражданами.

Следующий пример, с 2012-2013 учебного года в Кыргызской Республике Постановлением Правительства КР была утверждена двухуровневая структура высшего профессионального образования с присвоением академических степеней «бакалавр» и «магистр». Также утверждена макеты государственных образовательных стандартов по направлению подготовки «бакалавр», «магистр», специальности, перечень направлений подготовки высшего профессионального образования, подтверждаемого присвоением выпускнику академических степеней «бакалавр», «магистр» и перечень специальностей высшего профессионального образования [3]. Тогда как введение этой двухуровневой структуры высшего профессионального образования, безусловно, должно было быть закреплено в нормах закона, поскольку, полностью меняется конструкция высшего образования в стране, технологии обучения, правовые статусы студента, преподавателя и

многое другое. По существу, с введением двухуровневой структуры высшего профессионального образования вузовская система приобретает совершенно иную качественную характеристику. Так в Законе Кыргызской Республики «Об образовании» ст.1-й дано лишь определение академических степеней «бакалавр» и «магистр». Далее правовая логика нарушена: на протяжении всего текста Закона не содержится ни одной нормы, связанной с этими степенями. Но Закон - не словарь юридических терминов, а действующий нормативный правовой акт и необходимость четкого изложения структуры и уровней высшего профессионального образования в нем более чем очевидна. К тому же дана на наш взгляд требует корректировки терминология академической степени «бакалавр». В Законе дано определение, что бакалавр - академическая степень *базового* (выделено автором) высшего профессионального образования, а магистр и специалист определяется как *полное* (выделено автором) высшее образование. В результате у абитуриентов, их родителей и работодателей сложилось предвзятое понимание сути бакалаврской степени - как неполного высшего образования. В итоге получается, что доля бакалавров среди выпускников вузов составляет всего 7%, а специалистов - 90% [4]. Хотя, что согласно документам Болонской декларации академическая степень бакалавра есть законченное высшее образование. И таких примеров не мало. Из изложенного можно сделать вывод о том, что есть объективная потребность того, чтобы основополагающие вопросы высшей школы регулировались законом, не требующим дополнительных разъяснений, методических указаний и отсылок к другим нормативным правовым актам.

В академическом сообществе Кыргызстана давно обсуждается вопрос принятия закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании, разрабатывался законопроект, но никаких решений принято не было. Хотя, без всякого сомнения, принятие закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании создаст благоприятные условия для дальнейшего развития высшего профессионального образования. При разработке закона о высшем и послевузовском образовании необходимо использовать практику зарубежных стран, в частности положения Концепции модельного Образовательного кодекса для государств участников, принятого Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ. (2000г.), модельного закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятого Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ (2002г.), документов Болонского процесса, Федерального Закона «Об образовании» Российской Федерации, Закона Республики Казахстан «Об образовании», Кодекса Республики Беларусь. На наш взгляд необходимо акцентировать внимание на вопросах понятийного аппарата, принципах государственной политики и государственных гарантиях прав граждан в области высшего и послевузовского профессионального образования, а также на автономии высших учебных заведений и академической свободе.

Следующим направлением развития образовательного законодательства является его кодификация. Отмечая важность кодификации, С.С. Алексеев писал: «безусловно, в результате кодификации происходит упорядочение нормативного материала, т.е. достигается та же цель, что и при систематизации нормативных актов. Но решающим в кодификации представляется то, что она является более высоким видом нормотворчества, обеспечивающим системное развитие права» [5]. Вопрос принятия Кодекса об образовании обсуждался и в нашей республике. Инициативной группой во главе с депутатом Жогорку Кенеша Н. В. Никитенко был разработан проект Кодекса об образовании. И, к сожалению, этот процесс не имел продолжения.

Вместе с тем, отметим, что полного согласия относительно обязательности принятия Кодекса об образовании в научных кругах не наблюдается. Нам представляется, что для отечественного законодательства более приемлем следующий вариант: на данном этапе провести детальный анализ действующей законодательной базы об образовании и на его основе принять закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании, а затем по мере систематизации, накопления и расширения нормативной базы принять Кодекс об образовании.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ

ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Закон Кыргызской Республики «Об образовании». Изд-во Академия НАНКР. - 2011.
2. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об установлении двухуровневой структуры высшего профессионального образования в Кыргызской Республике» от 23 августа 2011 г. №496. В редакции постановления Правительства КР от 4 июля 2012 г. №472 // Информационная система «Токтом».
3. Алексеев С.С. Советское право как система: методологические принципы исследования. «Советское государство и право», 1974. №7.
4. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. - Москва «Наука», - 1985.
5. Нарикбаев М.С., Ударцев С.Ф. Высшее юридическое образование в Казахстане в XXI веке: реформы, проблемы и перспективы. Сборник статей/ Составитель - С.Ф. Ударцев/Казахский Гуманитарно-Юридический Университет. НИИ правовой политики и конституционного законодательства. - Астана: Фолиант, - 2014.
6. Обзор экономической эффективности системы образования Кыргызстана. Счетная палата Кыргызской Республики. - Бишкек. -2011.

СПИСОК СНОСОК:

- 1) Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. - Москва «Наука», 1985. - С.19.
- 2) Нарикбаев М.С., Ударцев С.Ф. Высшее юридическое образование в Казахстане в XXI веке: реформы, проблемы и перспективы. Сборник статей /Составитель - С.Ф.Ударцев / Казахский Гуманитарно-Юридический Университет. НИИ правовой политики и конституционного законодательства. - Астана: Фолиант, 2014. С.108
- 3) Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об установлении двухуровневой структуры высшего профессионального образования в Кыргызской Республике» от 23 августа 2011 г. №496. В редакции постановления Правительства КР от 4 июля 2012 г. №472.
- Обзор экономической эффективности системы образования Кыргызстана. Счетная палата Кыргызской Республики. - Бишкек. - 2011. С.19
- 5) Алексеев С.С. Советское право как система: методологические принципы исследования. «Советское государство и право». - 1974.№7. - С.58