

**РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ В УПРАВЛЕНИИ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

**THE ROLE OF THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE IN MANAGING OF  
HIGHER EDUCATION**

*Макалада жогорку билимди башкарууда Кыргыз Республикасынын Билим берүү жана илим министрлигинин ишкердүүлүгү каралган, аталган процессте анын ролун жогорулатуу боюнча объективдүү зарылчылыгы белгиленген.*

***Ачык сөздөр:** Кыргыз Республикасынын Билим берүү жана илим министрлиги, билим башкаруу субъекти, жогорку билим, жогорку билимди башкаруу.*

*В статье рассмотрена деятельность Министерства образования и науки Кыргызской Республики по управлению высшим образованием, отмечена объективная необходимость повышения его роли в данном процессе.*

***Ключевые слова:** Министерство образования и науки Кыргызской Республики, субъект управления образованием, высшее образование, управление высшим образованием.*

***The article deals with activities of the Ministry of education and science of the Kyrgyz Republic on the management of higher education, marked by an objective necessity to increase its role in this process.***

***Keywords:** Ministry of education and science of the Kyrgyz Republic, the subject of education management, higher education, higher education governance.*

Основным структурным элементом системы высшего образования является университет (институт). Университет можно отнести к сложным системам, которые характеризуются наличием относительно самостоятельных подразделений, или подсистем, имеющих свои интересы и ожидания в достижении как собственных целей, так и общей цели системы. Всякая система нуждается в управлении, а управляемость – ее основная характеристика. Подчеркивая важность соответствия управленческого звена состоянию управляемой системы, академик В.Г. Афанасьев писал: «Процесс управления есть не что иное, как упорядочение системы. При этом, поскольку одной из основных задач является сохранение качественной определенности системы посредством перевода ее из одного состояния в другое, упорядочивающее воздействие выступает как приведение системы в соответствие с присущими ей объективными закономерностями и тенденциями, характеризующими эту качественную определенность»[1, с.24].

Для достижения своих целей система управления использует имеющиеся у нее ресурсы. Сформировавшиеся новые правовые, и социально-экономические условия привели к переоценке роли университетов как в системе высшего образования, так и в обществе, выдвинули новые требования к системе управления. Университеты постепенно трансформируются из «кузницы кадров», работавшей по заказам министерств и ведомств и находящейся под полным организационно-финансовым и политическим контролем государства, в систему, имеющую как государственное (законодательное), так и рыночное (спрос на образовательные услуги) регулирование.

Повышение роли высшего образования в обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых экономических и финансовых рынках неизменно сопровождается усилением роли государственных органов управления высшим

образованием в выработке в этих условиях стратегии и политики развития высшего образования, координации усилий ресурсов государств, необходимых для конкурентоспособного на мировом образовательном рынке функционирования национальных систем высшего образования.

В современных условиях рыночной экономики видоизменяется и усложняется государственное управление в области высшего образования, происходит изменение государственной политики в области управления высшим образованием, развивается государственно-общественный характер управления высшим образованием и автономность учреждений высшего образования, эволюционируют организационно-правовые формы учреждений высшего образования. Государство как властный субъект призвано устанавливать законодательно определенные правила регулирования новых и обновленных отношений в бурно прогрессирующей сфере высшего образования, применять новые подходы в правовом регулировании и административных отношений для реализации своей образовательной политики, соответствующей национальным интересам. Это, в свою очередь, ведет к необходимости разрешения целого спектра существенных проблем, в значительной мере касающихся административно-правового регулирования образовательных отношений и возникающих в связи с необходимостью государственного управления в области высшего образования.

Деятельности Министерства образования и науки как субъекту управления кадровыми ресурсами ВУЗов гуманитарной направленности традиционно не уделяется внимания, между тем это один из главных субъектов управления. В соответствии с п. 1 Положения «О Министерстве образования и науки Кыргызской Республики», утвержденном Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2009 года, Министерство образования и науки Кыргызской Республики является государственным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области образования и науки и государственный контроль за доступностью и качеством образования, обеспечением конституционного права граждан Кыргызской Республики на образование.

Министерство Образования и Науки отвечает за определение политики, стандартов и программ, установление приоритетов, проведение стратегического планирования и регулирование деятельности государственных ВУЗов, включая их филиалы и учреждения на региональном уровне. Министерство также отвечает за распределение финансовых ресурсов, мониторинг качества с помощью своего департамента лицензирования и аттестации, ведет статистический учет и сотрудничает с Академией Наук по определению приоритетов для исследовательских работ.

По мнению исполнительного агентства по образованию, аудио-визуализации и культуре (ИАОАК) при вкладе Темпус офисов, в Кыргызстане сектор высшего образования характеризуется несистематичной и непоследовательной политикой в области образования. В области высшего образования не существует комплексной политики, предусматривающей систематическую модернизацию структуры и содержания высшего образования, а также устранение противоречий в системе. Степени бакалавров и магистров не известны на рынке труда, а также имеет место скептицизм относительно равноценности этих степеней степени специалиста. Существуют препятствия для внедрения программ бакалавриата и магистратуры и постепенного прекращения программы подготовки специалистов. Данная ситуация вызывает дисбаланс (нехватку или избыток) на рынке спроса и предложений в сфере образования [2, с.13].

Также международные эксперты указывают, что в Кыргызстане существует неэффективная система управления качеством высшего образования. Два существующих механизма гарантии качества – лицензирование и аттестация – не имеют значительного эффекта, так как они не используются в качестве инструментов мониторинга для повышения качества. Не существует соответствующих критериев или стандартов по оценке высших учебных заведений, а также не существует независимого

сертификационного учреждения для осуществления систематического контроля на предмет соответствия этим стандартам.

По мнению С.В. Барабановой, в системе высшего образования в рыночных условиях в основе отношений между органами управления высшим образованием и учреждениями высшего образования должна лежать система заключения договоров на выполнение образовательными учреждениями заказов на подготовку кадров. В настоящее время произошел разрыв связей между теми, кто готовит кадры и теми, кто их востребует. Это явилось следствием глубокого кризиса поразившего государство в начальный период реформ. Поэтому создание договорной системы между «производителями» и «потребителями» кадров, планирование кадрового состава, обеспечат стабильное комплектование квалифицированными кадрами многие отрасли экономики и государственной деятельности, а учреждения высшего образования вместе с заказами получают дополнительные средства на подготовку кадров и развитие собственной инфраструктуры [3, с.76].

Как справедливо отмечает Е.Н. Щербак, переход от командно-административной экономики (к рыночной – прим.авт.) сопровождался фактически и отказом от планирования. Прошло немало лет, прежде чем осознали реальную необходимость плановой деятельности в целях обеспечения комплексного экономического развития государства. В обществе утвердилось мнение, что государственное планирование и рыночные отношения несовместимы, а планирование — метод тоталитарного руководства [4, с.1].

На наш взгляд, Министерство образования и науки должно обязать все ВУЗы привести степень квалифицированности выпускников в соответствие с потребностями рынка труда. Необходимо создать благоприятные условия для пересмотра высшими учебными заведениями структуры и программ с учетом потребностей рынка труда.

Еще одной проблемой, красноречиво указывающей на отсутствие системного подхода регулирования системы высшего образования, является факт неполного, выборочного регулирования субъектов системы образования, при котором оказывается, что некоторые субъекты выпадают из сферы регулирования или имеют нечеткий правовой статус. Так, в отдельных актах нет ясных указаний на особенности организационно-правовых форм вузов. Таким образом, правовые акты, регулирующие отношения в области функционирования негосударственных высших учебных заведений, не содержат достаточных норм, позволяющих вузам в точном соответствии с законом реализовывать свои права и выполнять обязанности.

Кроме того, отсутствие императивных норм при определении статуса негосударственных ВУЗов создает препятствия в осуществлении надлежащего контроля над их деятельностью. Все перечисленное негативно отражается на развитии системы образования и на реализации права на высшее образование в системе негосударственных образовательных учреждений в частном случае[5, с.76].

Государственные и негосударственные вузы в Кыргызской Республике по организационно-правовой форме являются учреждениями, хотя иногда бывают некоторые исключения. Так, действовавшая некоторое время назад Кыргызско-Казахская академия права и государственной службы являлась по форме акционерным обществом. Не смотря на политику акционирования государственных ВУЗов в недалеком прошлом, этого так и не случилось. Несколько вузов переведены на самофинансирование, однако процедура разгосударствления так и не состоялась. Большинство вузов продолжают существовать в форме учреждения. Управление учреждением в соответствии с гражданским законодательством осуществляет собственник имущества. Назначение руководителя негосударственного вуза осуществляется его учредителями. Если в государственном ВУЗе Министерство образования и науки еще как то может влиять на управление, например посредством принятия управленческих решений, то в отношении негосударственных ВУЗов у Министерства образования и науки отсутствуют реальные механизмы

управления, кроме как механизмы лицензирования и аттестации.

Необходимо отметить, что недоработки правовой базы образовательной деятельности, бессистемность принятия подзаконных актов на различных уровнях приводит к нарушению системности образования в целом. Далеко не все положения законодательства в области образования нашли свое отражение в нормативных правовых актах органов исполнительной власти, что создает сложности в исполнении указанных положений. Особую проблему представляет создание действенных механизмов контроля над исполнением норм законодательства, защиты прав субъектов образовательного процесса, соблюдения гарантий государства в области образования.

Полномочия назначения и отставки руководителей государственных ВУЗов (ректоров) не принадлежат Министерству образования и науки. В соответствии со ст. 38 Закона «Об образовании» руководитель государственного высшего учебного заведения (ректор), за исключением руководителей специализированных государственных высших учебных заведений Министерства внутренних дел Кыргызской Республики и Министерства обороны Кыргызской Республики, избирается на общем собрании коллектива государственного высшего учебного заведения на альтернативной основе, из числа специалистов, имеющих ученую степень и звание, а также соответствующую квалификацию, тайным голосованием простым большинством голосов. Три кандидата, набравшие наибольшее количество голосов, представляются Премьер-министру Кыргызской Республики для утверждения одного из них на должность руководителя государственного высшего учебного заведения. Каждый из трех представленных кандидатов имеет равное право быть назначенным на должность.

Таким образом, полномочия назначения и освобождения от должности руководителей государственных ВУЗов принадлежат Премьер-министру.

До сегодняшней редакции цитируемой статьи Закона «Об образовании» ректоры государственных ВУЗов назначались Правительством Кыргызской Республики, а ректоры ВУЗов, имеющих статус «национальный» назначались Президентом Кыргызской Республики [6, ст.38].

На наш взгляд, такое отношение к Министерству образования и науки, «подрывает» его авторитет в области управления ВУЗами. Невозможно качественно осуществлять управление вузами, их кадровыми ресурсами, если нет возможности осуществлять назначение и освобождение руководителей ВУЗов. Данное полномочие, на наш взгляд следует передать Министерству образования и науки, для наиболее качественного осуществления управления ВУЗами.

Некоторые ВУЗы находятся под управлением двух министерств, Министерства Образования и науки и другого министерства. Так, например, Кыргызская Медицинская Академия относится к Министерству Образования и Министерству Здравоохранения, Академия МВД относится к Министерству образования и Министерству внутренних дел, Дипломатическая Академия относится к Министерству образования и Министерству иностранных дел, Академия Управления относится к Министерству образования и Администрации Президента. Кроме того, некоторые из университетов являются межгосударственными и подчиняются Министерствам образования различных государств (например, Кыргызско-Российский Славянский университет, Кыргызско-Узбекский университет, Кыргызско-Турецкий университет «Манас», или некоторые негосударственные университеты такие как, Американский университет в Центральной Азии, Кыргызско-Российская Академия Образования, Кыргызско-Кувейтский (Восточный) Университет, Международный университет «Ала-Тоо», Университет Ага-хана.

Подводя итог, можно сказать следующее. На уровне государственного менеджмента за государственными органами управления образованием должны оставаться функции разработки стратегии развития системы высшего образования и регулирования процессов реализации этой стратегии. По отношению к ВУЗам

государство из непосредственного руководителя активно превращается в заказчика и потребителя образовательных услуг.

Кроме того, в системе управления высшим профессиональным образованием особое место занимают вопросы разработки новых нормативно-правовых актов, которые будут соответствовать не только социокультурной ситуации, но и потребностям общества [7, с.61]. Они также смогут определять соотношение государственного и негосударственного уровней высшего образования, что сегодня является необходимым. Развивается и реализуется принцип децентрализации управления образованием — разграничение компетенции, полномочий и ответственности между его различными уровнями. Без развития новых правовых оснований невозможно становление новой системы. Поэтому совершенствование теоретико-методологических основ управления образованием и построение практических действий на этих основах являются важным принципом управления высшим образованием.

Министерство образования и науки Кыргызской Республики номинально является главным субъектом управленческих отношений в области высшего образования, на которого возложены важные государственные задачи по управлению образованием и ведению государственной политики в области образования. В реальности Министерство образования не в полной мере осуществляет управление ВУЗами по причинам изложенным выше. На наш взгляд, необходимо усилить роль Министерства образования и науки в управлении ВУЗами.

### Список литературы

1. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом [Текст] / В.Г.Афанасьев. – М.: 1968.
2. Высшее образование в Кыргызстане: отчет, подготовленный исполнительным агентством по образованию, аудио-визуализации и (ИАОАК) при вкладе Темпус офисов. [Электронный ресурс]: // [https://www.erasmusplus.kg/tempus/ru/kg\\_review\\_he.doc](https://www.erasmusplus.kg/tempus/ru/kg_review_he.doc) (дата обращения 4.12.2015 г.
3. Барабанова С. В. Правовое положение вузов в российской Федерации (административно-правовой аспект) [Текст]: Дисс. ...канд. юр.наук / С.В.Барабанова. — Казань, 1996.
4. Щербак Е.Н. Совершенствование государственной политики и законодательства в области управления высшим образованием в условиях российской рыночной экономики. [Электронный ресурс]: // <https://www.sovremennoegravo.ru/m/articles/view/>
5. Кирилловых А.А. Проблемы и перспективы совершенствования системы высших учебных заведений: правовой аспект [Текст] / А.А.Кирилловых // Юридическое образование и наука. – М.: 2008. - № 2.
6. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 года № 92.
7. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты [Текст] / Под ред. А.Н. Тихонова. — М.: Вита-пресс, 1998.