

А. О. БІЛОУС**О. А. АВТЕНЮК***Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 1(28), с. 141–145

Погляд на феномен державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні з залученням засобів аналізу процесів становлення нової системи державного управління та з урахуванням притаманних сучасній демократичній, правовій і соціальній державі принципів і цінностей дає змогу визначити роль права і правового регулювання у формуванні в Україні сучасної системи вищої освіти.

На сьогодні дослідження специфіки державно-правового регулювання найважливіших сфер суспільного життя і суспільного розвитку є одним з найважливіших напрямів аналізу сучасної юридичної науки. Справді, неможливо не погодитись з тим, що вивчення ролі і значення права і його нормативного впливу на суспільство і суспільні відносини з необхідністю змушує звертатись до тих процесів державно-правового забезпечення розвитку тих чи інших сфер суспільного життя, які є визначальними для будь-якого соціуму в сучасних умовах. Однією з таких сфер є суспільні відносини у сфері освіти і зокрема — вищої освіти, адже саме освітній процес, який набуває своєї найвищої позначки у системі вищої освіти, дає змогу сформувати не лише сучасного громадянина, а й до певної міри — сучасний соціум, який здатен успішно функціонувати в умовах глобалізації та постійних інформаційних революцій. Саме тому феномен державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні є не лише цікавою, а й гранично важливою проблемою для цілого ряду державно-правових наук.

Актуальність звернення до зазначеної теми зумовлюється кількома причинами, серед яких наразі доцільно навести лише найважливіші. По-перше, конституційне проголошення України соціальною державою, про що прямо зазначено у ст. 1 Конституції України, істотно актуалізувало питання, що пов'язані з нормативним регулюванням соціальної та освітньої сфери. Справді, оскільки соціальна держава бере на себе ряд зобов'язань, які безпосередньо стосуються забезпечення со-

ціального, культурного і освітнього розвитку людини, підвищується актуальність вивчення тих питань, які дають можливість представити специфіку функціонування сучасної держави в частині регулювання і забезпечення цих типів соціальних відносин. Фактично це підтверджується навіть тими визначеннями соціальної держави, якими оперує сучасна юридична наука. Зокрема, якщо застосувати дефініцію О. Панкевича, згідно з якою соціальною слід називати таку державу, “метою якої є створення всіх можливих умов для реалізації соціальних, економічних та культурних прав, для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї, яка гарантує кожному прожитковий мінімум для гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди в суспільстві”, то з неї прямо випливає, що одним з найважливіших напрямів діяльності соціальної держави є регулювання розвитком системи освіти, і зокрема — вищої освіти [1]. По-друге, не можна не відзначити того, що значна кількість проблем у системі вищої освіти сучасної України виникає саме через недостатню якість її державно-правового регулювання. У цьому контексті всі намагання гарантувати належний стан законодавчого забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні стикаються з необхідністю розробки відповідної теоретично-правової моделі, яка б дала змогу чітко встановити не лише роль держави і права в регулюванні даного типу суспільних відносин, а й визначити найважливіші напрями, принципи та механізми нормативно-пра-

вового впливу на систему вищої освіти. По-третє, слід звернути увагу на той факт, що наразі можна спостерігати докорінне переосмислення ролі самої держави у розвитку системи освіти, адже нині практично ні в кого не викликає сумніву в тому, що демократична держава — це насамперед держава освічених громадян, які мають достатній рівень знань і навичок для свідомої участі у політичних процесах, а також інших процесах, які визначають функціонування сучасного соціуму. Все це істотно підвищує актуальність дослідження проблематики державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні.

Таким чином, ставлячи на меті всебічний аналіз поняття державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити роль системи вищої освіти у становленні України як демократичної, правової і соціальної держави, б) охарактеризувати специфіку державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти в соціальній державі, в) дослідити перспективи вдосконалення системи державно-правового забезпечення розвитку вищої освіти в Україні.

Як вже було зазначено, система вищої освіти безпосередньо пов'язана з розбудовою в Україні незалежної держави, національною й економічною безпекою, економічними та політичними перетвореннями, здоров'ям і майбутнім нації та є ключовим елементом життєзабезпечення держави. Водночас освіту необхідно розглядати як функціонально обов'язковий соціальний інститут найвищого рівня значущості, завдяки якому функціонує соціально-генетичний механізм, що визначає та забезпечує становлення й удосконалення особистості, набуття, передачу та розробку нових наукових знань, надбань культури від покоління до покоління. При цьому не слід забувати, що виховна функція вищої школи була й залишається надзвичайно актуальною. Освіта без виховання не формує особистості й громадянина. Пріоритети духовності виховання, гуманістичного світосприйняття мають в історії нашої вищої школи глибоке коріння й можуть бути для молодих фахівців важливим ціннісним орієнтиром, запорукою самореалізації та стабільності в мінливому світі.

Аналізуючи соціальну сутність системи вищої освіти під цим кутом зору, можна виокремити три типи завдань, які вона покликана вирішувати. По-перше — це формування соціальної потреби громадян в освітніх послугах, спрямування інтересів молоді на здобуття вищої освіти. При цьо-

му, на наш погляд, не слід повністю поклатися на ринкові важелі визначення потреби у фахівцях, як це відбувається сьогодні, а на державному рівні визначити певні кількісні та якісні орієнтири, які давали б змогу сформувати відповідну мережу навчальних і наукових закладів, структуру спеціальностей, матеріально-технічну та науково-методичну базу. По-друге — це регулювання характеру, змісту та обсягів здобутих і засвоюваних знань на основі розробки нових навчальних планів, програм, методів і форм навчання. Якщо для ХІХ ст. критерієм оцінювання знань був принцип “знаєш — не знаєш”, для ХХ ст. — “розумієш — не розумієш”, то для ХХІ ст. визначальним є не тільки вміння засвоювати вже здобуті знання, а й уміння використовувати їх на практиці та продукувати нові. Необхідно здійснити перехід від репродуктивних до інноваційних форм вищої освіти. По-третє — це розробка, запровадження й регулювання меж різноманітності культурно-освітнього та наукового простору країни на базі системи міжнародних стандартів, які б враховували альтернативність, безперервність, наступність і різноманітність форм навчання, забезпечували конкурентоспроможність вітчизняних вищих закладів освіти з відповідними зарубіжними університетами та інститутами.

У цьому контексті характерними рисами вищої освіти, порівняно з іншими освітніми та науковими системами, є: а) єдність соціального, культурного, економічного і наукового середовища, яке на основі системності та взаємодії формує певний інтегральний результат, що виявляється у процесах відтворення суспільства; б) системне відтворення на високому інтелектуальному й культурному рівнях одночасно всіх елементів процесу набуття, відновлення і продукування знань: джерела знань (науки), носія знань (викладача), об'єкта та суб'єкта знань (студента); в) монополія на сферу освіти і науки, у разі розпаду якої неможливо знайти інші системи та механізми відповідної діяльності; г) довготривалість здобуття та відтворення знань, підготовки кадрів, формування наукових шкіл порівняно з високою мобільністю населення, виробництва, торгівлі тощо; д) відкритість освітнього та наукового простору, можливість швидкої адаптації науковців до мінливих умов економічного й соціального розвитку; є) високий рівень конкуренції у сфері наукової та освітньої діяльності як усередині країни, так і за її межами. Таким чином, можна стверджувати, що вища освіта — це рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного

та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації.

На сьогодні, як впливає з аналізу нормативно-правової бази державного управління вищою освітою, систему вищої освіти в Україні складають: вищі навчальні заклади всіх форм власності; інші юридичні особи, що надають освітні послуги в галузі вищої освіти; органи, які здійснюють управління в галузі вищої освіти. При цьому, як стверджує Г. Атаманчук, управління у дослівному розумінні цього поняття починається тоді, коли в будь-яких взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах існують свідоме начало, інтерес і знання, цілі і воля, енергія і дії людини [2]. На думку визначного вітчизняного вченого і юриста В. Цветкова, управління є соціальною функцією владноорганізуючої діяльності, яка забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці і життя людей [3]. Справді, управління є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах і галузях діяльності. Ця діяльність здійснюється людьми – суб'єктами управління і може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують узгодження й координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та розв'язання поставлених завдань. Як доводить Ю. Козлов, у широкому значенні управління означає керівництво будь-ким, а отже управління є функцією організованих систем різної природи (біологічної, технічної, соціальної), яка забезпечує їх цілісність, тобто досягнення поставлених перед ними завдань [4]. У цьому сенсі державне управління є елементом, видовим поняттям більш широкого поняття – соціального управління і являє собою складну систему, що характеризується специфікою виконуваних функцій.

Звертаючись до вітчизняної юридичної літератури, можна помітити, що питання про співвідношення так званих “широкого” та “вузького” тлумачень поняття державного управління досліджували багато вчених [5]. Зокрема, В. Авер'янов надавав таке його визначення: державне управління – це діяльність органів особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших нормативно-правових актів держави шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси. Крім того, він дає таке визначення державному управлінню: самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особ-

ливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [6]. В. Плішкін під державним управлінням розуміє сукупність цілеспрямованих впливів органів державної влади, які здійснюються ними в межах відповідної компетенції, на певних осіб, соціальні системи, а також весь соціальний організм у цілому [7]. Водночас, Н. Нижник та О. Машков дають таке визначення: державне управління – це “позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом” [8]. Також з урахуванням конституційного поділу державної влади в Україні часто пропонують розглядати державне управління як діяльність органів і установ усіх гілок державної влади з вироблення та здійснення регуляторних, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Механізм функціонування вищої освіти на сьогодні стає предметом дослідження не тільки галузевої соціальної науки, а й інших наук. Цей механізм становить інтерес і в рамках теорії державно-правового управління у зв'язку з тією роллю, яку сьогодні починають відігравати результати вищої освіти. В умовах глобалізації всесвітнього господарства розвиток вищої освіти перетворюється на один з основних чинників міжнародної конкурентоспроможності країни, тому без дослідження змісту вищої освіти вже неможливо повною мірою достовірно представити ні мікроекономічні, ні макроекономічні проблеми. З іншого боку, у рамках державно-правового управління системи вищої освіти механізм функціонування вищої освіти до сьогодні осмислений поки що не в повному обсязі. У дослідженнях українських учених подібний факт пояснюється тим, що розвиток ринкових відносин у системі вищої освіти в радянський період був обмежений. Спочатку необхідно було подібні відносини розвинути достатньо для того, щоб зрозуміти, що вони не можуть бути основним і єдиним механізмом функціонування вищої освіти.

У працях зарубіжних авторів механізм державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти також не набув адекватного відображення. Ґрунтуючись на ліберальних концепціях, західна думка відає пріоритет вільним ринковим відносинам, але в освіті тільки ринкові відносини є недостатніми через специфіку предмета

й результатів освітнього виробництва. Цей факт визнає багато теоретиків, але теорії державного регулювання системи вищої освіти в повному обсязі ще не створено. Тому необхідно підкреслити, що нормальне функціонування й розвиток вищої освіти можливі тільки при поєднанні двох механізмів — ринкових відносин і державно-правового регулювання.

Багато сучасних вчених досліджують роль держави в освіті або державної політики у сфері вищої освіти. Проте при цьому в дослідженнях не уточнюється, про який механізм іде мова: про державно-правове регулювання чи про державне управління. З іншого боку, необхідне дослідження механізмів державно-правового регулювання системи вищої освіти, оскільки державне управління освітою, на нашу думку, необхідно замінити державно-правовим регулюванням вищої освіти. Інша проблема пов'язана з розмежуванням двох близьких явищ, які істотно відрізняються: державного управління освітою, і державно-правового регулювання вищої освіти.

Слід звернути увагу, що проблема розрізнення управління і правового регулювання стосується не тільки системи вищої освіти, вона є загальною для будь-яких форм втручання держави у розвиток соціуму. Ставлення дослідників до цих явищ не однакове. Одні не розрізняють і вважають синонімічними; інші — пропонують різні підходи до виокремлення їх специфіки. Так, Д. Зеркин і В. Ігнатов стверджують, що зіставлення понять “державно-правове регулювання” і “державне управління” взагалі некоректне з погляду їх смислового змісту [9]. Утім, на нашу думку, вважаються правильнішими позиції тих авторів, які розмежовують ці поняття. У рамках цих підходів передусім визначаються критерії, за якими здійснюється виявлення специфіки державного управління й державно-правового регулювання. Найчастіше як критерій називають форму власності — в рамках державної власності здійснюється державне управління, а для всіх інших (у тому числі й змішаних) форм власності — тільки державно-правове регулювання. Такий підхід видається нам не цілком прийнятним. Частка державної власності у сфері вищої освіти є значною, що могло б привести до повної заміни державно-правового регулювання державним управлінням. Відзначимо, що саме це відбувається на практиці, не поліпшуючи при цьому функціонування системи вищої освіти в Україні. Але сенс сучасної ситуації якраз і полягає у тому, щоб від державного управління освітою перейти до її державно-правового регулювання. Відмінність, на

наш погляд, тут полягає не у формі власності, а в характері управлінської діяльності. Для державного управління освітою характерним є прийняття рішень, доведення їх до вищих навчальних закладів, які, у свою чергу, зобов'язані їх реалізувати. При цьому державним управлінням чітко регламентуються як кількісні, так і якісні параметри функціонування всіх навчальних закладів.

Натомість державно-правове регулювання включає дещо іншу поведінку держави щодо суб'єктів вищої освіти. Сутністю державно-правового регулювання є не завдання для виконання якихось рішень, а створення умов для функціонування вищих навчальних закладів, які сприяли б досягненню тих або інших результатів. Таким чином, роль держави у вищій освіті полягає у тому, щоб визначити, яких саме освітніх результатів суспільство й держава бажали і могли б досягти. При цьому необхідно враховувати, що й окремі суб'єкти також мають певні переваги щодо вищої освіти (можливо, на відміну від суспільства в цілому). У цьому аспекті держава повинна виступати тільки гарантом прав громадян на освіту, але не приймати рішення за них.

Головна складність у розмежуванні цих механізмів — державного управління вищою освітою і державно-правового регулювання вищої освіти, полягає саме у тому, що ні суспільство, ні держава від імені суспільства не можуть з достатньою визначеністю відобразити уявлення про необхідні результати розвитку й функціонування системи вищої освіти. Подібне становище характеризує як довгостроковий період, так і відносно короткий. При цьому сказане стосується не тільки невизначеності безпосередніх результатів вищої освіти, а й у ширшому значенні неоднозначності соціальних наслідків будь-яких інновацій у сфері вищої освіти. Справді, для того щоб держава змогла відмовитися від надмірно жорсткого державного управління освітою, що виражається в дріб'язковій опіці над вищими навчальними закладами, у надмірному контролі за будь-якими діями і господарськими операціями в них, слід було б, по-перше, визначити необхідні суспільству результати вищої освіти, по-друге, створити умови для їх реалізації у вигляді механізму державного регулювання. Спочатку необхідно здійснити осмислення бажаних і необхідних результатів (визначення продуктів) вищої освіти, а вже на цій основі — становлення та розвиток власного змісту і форм механізму державного регулювання вищої освіти.

Таким чином, на основі проведеного вище аналізу можна стверджувати, що оскільки від-

мітною особливістю вищої освіти є невизначеність і різноманіття видів продукту вищої освіти, то держава повинна визначити продукт вищої освіти з кількісного і якісного боку тільки в тому вигляді, який необхідний безпосередньо суспільству. Це означає, що держава не може визначити всі характеристики й види продуктів вищої освіти, вона не повинна детально виражати всі переваги щодо продуктів системи вищої освіти, адже це прерогатива інших суб'єктів попиту на освіту: громадян, груп і колективів, фірм та інших господарюючих суб'єктів. Тому становлення механізмів державно-правового регулювання системи вищої освіти може здійснюватися за умови нормативного вичленування державою тих параметрів продукту освіти, які необхідні з позиції держави. Можна було б окреслити у теоретико-методологічному плані подібну ситуацію поняттям державного замовлення у сфері вищої освіти. Саме у цьому напрямі має розвиватись як система вищої освіти в Україні в цілому, так і конкретні процеси й інститути державно-правового забезпечення її належного функціонування.



Література

1. Панкевич О. З. Соціальна держава: до загальнотеоретичної характеристики // Бюл. Мін-ва юстиції України. — 2004. — № 2–3 (28–29). — С. 33.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. л-ра, 1997. — С. 23.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми та перспективи / За ред. В. В. Цветкова. — К.: Оріяни, 1998. — С. 36
4. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М.: Зерцало, 1997. — С. 4.
5. Сиренко В. Ф. Интересы — власть — управление. — К.: Наук. думка, 1991. — С. 109.
6. Адміністративне право України. Академічний курс / За ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрид. думка, 2004. — Т. 1. — С. 123.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. — К.: НАВСУ, 1999. — С. 21.
8. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 89.
9. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. — Ростов н/Д: Изд. центр "МарТ", 2000. — С. 51.

Оскільки відмітною особливістю вищої освіти є невизначеність і різноманіття видів продукту вищої освіти, необхідно здійснити осмислення бажаних і необхідних результатів (визначення продуктів) вищої освіти з точки зору різних категорій суб'єктів попиту на освіту, а вже на цій основі — напрямки становлення та розвитку власного змісту і форм механізму державного регулювання вищої освіти.

Поскольку отличительной особенностью высшего образования является неопределенность и многообразие видов продукта высшего образования, необходимо осмысление желаемых и необходимых результатов (определение продуктов) высшего образования с точки зрения различных категорий субъектов спроса на образование, а уже на этой основе — направления становления и развития собственного содержания и форм механизма государственного регулирования высшего образования.

As a distinctive feature of higher education is the uncertainty and diversity of product of higher education, comprehension of desired and required results (identification of products) of higher education should be implemented in terms of various categories of demands for education, and only on this basis — the direction of and develop of their own content and forms of higher education state regulation may be compiled.

Надійшла 14 лютого 2011 р.