

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

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 2(29), с. 13–17

Феномен державно-правового забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні досліджується крізь призму аналізу процесів становлення нової системи державного управління, яка відображає притаманні сучасній демократичній, правовій і соціальній державі принципи й цінності. Істотною є 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 становлять один з найважливіших напрямів аналізу сучасної юридичної науки. Справді, не можна не погодитись з тим, що вивчення ролі і значення права та його нормативного впливу на суспільство і суспільні відносини за необхідності 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 можливість 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 становить не лише цікаву, а й гранично важливу проблему для цілого ряду державно-правових наук.

Доцільність зазначеної теми зумовлюється кількома причинами, серед яких наразі варто навести лише найважливіші. По-перше, конституційне проголошення України соціальною державою, про що прямо зазначено у ст. 1 Конституції України, суттєво актуалізувало питання, що пов'язані з нормативним регулюванням соціальної та освітньої сфери. Оскільки соціальна держава бере на себе ряд зобов'язань, які безпосередньо

стосуються забезпечення соціального, культурного й освітнього розвитку людини, підвищується актуальність вивчення тих питань, які дають змогу 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 застосовувати 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 відмітити 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 можливість чітко встановити не лише роль держави і права в регулюванні даного типу суспільних відносин, а й

визначити найважливіші напрями, принципи та механізми нормативно-правового впливу на систему вищої освіти. По-третє, слід звернути увагу на той факт, що наразі можна спостерігати докорінне переосмислення ролі самої держави у розвиткові 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. Усе 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 у 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 цьому, на наш погляд, не слід повністю покладатися на ринкові важелі визначення потреби у фахівцях, як це нині відбувається, 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 набутих і засвоєваних 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 й 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 набуття 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; е) високий рівень конкуренції у сфері наукової та освітньої діяльності як усередині країни,

так і за її межами. Отже, 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 випливає з аналізу нормативно-правової бази державного управління вищою освітою, систему вищої освіти в Україні становлять: 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 доводить 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 владно-організуючої 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 й 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 ще більш широкого поняття – соціального управління і являє собою складну систему, яка 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 давав таке його визначення: державне управління – це діяльність органів особливого роду, зміст якого полягає у виконанні законів та інших нормативно-правових ак-

тів 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, особливої 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.

Нині механізм функціонування вищої освіти 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 неможливо вже 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 теперішнього часу 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. Грунтуючись на ліберальних концепціях, західна думка надає пріоритет вільним ринковим відносинам, але в освіті лише 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 учених 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, що суттєво відрізняються: державного управління освітою, і державно-правового регулювання вищої освіти.

Слід звернути увагу, що проблема розрізнення управління й правового регулювання стосується не тільки системи вищої освіти, вона є загальною для будь-яких форм втручання держави в розвиток соціуму. Ставлення дослідників до цих явищ неоднакове. Одні їх не розрізняють і вважають синонімічними; інші – пропонують різні підходи до виділення їх специфіки. Так, Д. Зеркін 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, більш правильними є 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 саме й 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 реалізовувати. 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 будь-яких 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 в 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 та державно-правового регулювання вищої освіти полягає саме в тому, що ні суспільство, ні держава від імені суспільства не можуть з достатньою визначеністю виявити 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 реаліза-

ції 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 й форм механізму державного регулювання вищої освіти.

Таким чином, на основі проведеного аналізу, можна стверджувати, що оскільки відмінною 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 в цьому напрямі має розвиватись як систе-

ма вищої освіти в Україні у 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. лит., 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.: УАДУ, 1998. – С. 89.
9. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. – Ростов н/Д: Издат. центр «МарТ», 2000. – С. 51.

Розглянуто проблему правового регулювання системи управління вищою освітою в сучасній Україні.

Рассмотрена проблема правового регулирования системы управления высшим образованием в современной Украине.

The problem of legal regulation of the system of management of higher education in modern Ukraine is considered in the article.

Надійшла 22 лютого 2011 р.