

ційний проект України / за ред. В. М. Гейця, В. П. Семиноженка, Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – 512 с.

3. Інноваційно-технологічний розвиток України: стан, проблеми, стратегічні перспективи: Аналітичні матеріали до Парламентських слухань [«Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів»]; за ред. Л. І. Федулової, Г. О. Андрощука; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – К., 2009. – 196 с.

4. Технологічний імператив стратегії соціально-економічного розвитку: монографія / [Л. І. Федулова, Ю. М. Бажал, В. Л. Отецький та ін.]; за ред. Л. І. Федулової; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 656 с.

5. Interim Report on the OECD Innovation Strategy. An Agenda for Policy Action on Innovation. Paris: OECD, 2009.

6. The OECD Innovation Strategy: Draft Policy Principles. SG/INNOV(2009)4. Paris: OECD, 2009.

7. Declaration on Green Growth. Meeting of the Council at Ministerial Level. 24 – 25 June. C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL. Paris: OECD, 2009.

8. OECD/EC Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. 3rd ed. Paris: OECD, 2005.

9. Gault F. A Cat's Cradle for Policy / F. Gault, S. Huttner // Nature. September 2008. Vol. 455/25.

10. Голт Ф. Инновационная стратегия ОЭСР: достижение новых ценностей / А/ Голт // Форсайт. – 2009. – № 1. – С. 42 – 50.

11. Проблемы «запуска» инновационной модели развития в Российской Федерации ^ Доклад. – М., 2010. – 42 с.

12. Инновационное развитие регионов – зарубежный опыт (организационные и экономические механизмы): научное издание / А. П. Лунев, И. Ю. Петрова. – Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет», 2009. – С. 79.

13. Фрейдлин П. Украина: новые смыслы развития / П. Фрейдлин, С. Глазьев // Еженедельник 2000. – 22.10.2010. – С. 24 – 25.

УДК 331.101.262:37]:330.341.2

ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТЬОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

ТИМОШЕНКОВ І. В.

УДК 331.101.262:37]:330.341.2

Тимошенко І. В. Економічні засади впровадження Освітнього кодексу України

У статті проаналізовано можливості використання економічної теорії права у вирішенні завдань розвитку і вдосконалення освітньої системи України. Обґрунтовано актуальність впровадження Освітнього кодексу України. Визначено головну умову подолання перешкод на шляху впровадження Кодексу, а саме – створення коаліції інтересів акторів освітньої системи.

Ключові слова: актори освіти, економіка освіти, економічна теорія права, коаліції інтересів в освіті, освітній кодекс, стейкхолдери освітньої системи.

Бібл.: 6.

Тимошенко Ігор Владиславович – кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри економічної теорії та права, Харківський гуманітарний університет «Народна українська академія» (вул. Лермонтовська, 27, Харків, 61000, Україна)

E-mail: ivtimoshenkov@gmail.com

УДК 331.101.262:37]:330.341.2

Тимошенко І. В. Экономические принципы внедрения Образовательного кодекса Украины

В статье проанализированы возможности использования экономической теории права в решении задач развития и совершенствования образовательной системы Украины. Обоснована актуальность внедрения Образовательного кодекса Украины. Определено главное условие преодоления препятствий на пути внедрения Кодекса, а именно – формирование коалиции интересов акторов образовательной системы.

Ключевые слова: акторы образования, экономика образования, экономическая теория права, коалиции интересов в образовании, образовательный кодекс, стейкхолдеры образовательной системы.

Библ.: 6.

Тимошенко Игорь Владиславович – кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры экономической теории и права, Харьковский гуманитарный университет «Народная украинская академия» (ул. Лермонтовская, 27, Харьков, 61000, Украина)

E-mail: ivtimoshenkov@gmail.com

UDC 331.101.262:37]:330.341.2

Timoshenkov I. V. Economic Principles of Implementing the Education Code of Ukraine

In the paper the prospects of using the economic analysis of law for solving problems of the development and improvement of the education system of Ukraine are analyzed. The urgency of the implementation of the Education Code of Ukraine is grounded. The main condition for overcoming the barriers to the introduction of the Code, specifically – building a coalition of interests of actors of the education system is formulated.

Key words: actors of education, economics of education, economic analysis of law, a coalition of interests in education system, the Education Code, stakeholders of the education system.

Bibl.: 6.

Timoshenkov Igor V. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Professor of the Department of Economic Theory and Law, Kharkiv University of Humanities «People's Ukrainian Academy» (vul. Lermontovska, 27, Kharkiv, 61000, Ukraine)

E-mail: ivtimoshenkov@gmail.com

Прийняті за роки існування незалежної української держави Конституція України, закони «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту» та інші законодавчі акти заклали правові основи регулювання відносин у сфері освіти, проте на їх основі поки ще не вдалося сформувати повною мірою упорядковане й збалансоване законодавство про освіту. Зумовлюється це, перш за все, тим, що і теоретичним поглядам правознавців-науковців і практичним діям представників органів державної влади в Україні притаманна спільна особливість – загальне ставлення до проблем освітнього права і законодавства безвідносно до їхнього економічного змісту, а подекуди, більш того, – імпліцитне визначення економічних відносин в освіті як другорядних, похідних від правових відносин [3, с. 115 – 131]. Це зумовлює слабку економічну обґрунтованість освітнього законодавства і цілком закономірний наслідок цього – вкрай низьку ефективність регулювання суспільних відносин в освіті, аж до їх загальної некерованості у тих поширених ситуаціях, коли закони діють переважно «на папері». Нагальність і важливість подолання цих перешкод на шляху розвитку вітчизняної освіти обумовили вибір проблематики публікації і визначили її головні цілі, а саме – показати, що вирішальною умовою успішності заходів щодо вдосконалення освітнього законодавства є їхня економічна обґрунтованість і довести економічну необхідність розробки і впровадження Освітнього Кодексу як пріоритетного завдання розбудови освітнього права в Україні.

З точки зору нової інституційної економічної теорії (НІЕ) інститути можуть бути визначені як своєрідний ключ до розуміння історичних змін в освіті [2, с. 17 – 18]. Що ж саме визначає характер дії інститутів і ті конкретні розбіжності, які пов'язані з напрямками і особливостями їхньої реалізації? Або, переформулюючи це питання так саме, як це робить у своїй недавній роботі Д. Норт: які інститути для української освіти сьогодні варто визначити як «правильні»? [1, с. 4].

Обґрунтовуючи відповідь на це питання, треба, перш за все, наголосити на тому, що серед дослідників інститутів до сих пір немає згоди стосовно того, який зміст має поняття «якісні інститути» і за якими критеріями треба визначати відносні характеристики динаміки їхньої якості – покращення, чи, навпаки, погіршення. Загальна логіка міркувань є тут такою: якщо «добрі» інститути створюють умови для успішної продуктивної діяльності і зростання суспільного багатства, то «погані», навпаки, у змозі налаштувати лише на перерозподіл цього багатства аж до його прямого розкрадання. І хоча деякі з вчених й наполягають на тому, що їхні твори спрямовані на «вимірювання якості інститутів» і визначання «кількісних оцінок якості інститутів», насправді, у них йдеться знову ж таки не про оцінку власне інститутів, а саме про виміри і оцінки наслідків і результатів їхнього існування [6].

Втім, як ми вважаємо, оцінку інститутів можна зробити коректнішою, якщо розмежувати три найбільш суттєвих характеристики дії інститутів, які тісно пов'язані між собою, однак при цьому, звичайно, не є си-

нонімами, а саме: рознести поняття «якість інститутів» і «дієвість інститутів».

Дієвість є вихідною характеристикою інститутів як регуляторів поведінки акторів у системі освіти. Вона визначає і показує, наскільки міцною є сила впливу того чи іншого інституту на поведінку акторів в системі освіти і передбачає широкий діапазон значень від абсолютної недієвості (норма декларується та / або закріплена в певному нормативному акті, проте, насправді не впливає на поведінку акторів) до абсолютної дієвості (будучи загальноновизнаним серед усіх акторів неформальним стандартом поведінки та / або закріпленою у відповідному нормативному акті, норма повністю виключає будь-які інші моделі поведінки, крім тих, які вона задає). Визначальними ознаками поняття «дієвість інститутів» є його позитивність, абсолютність і нейтральність. Воно описує лише реальний стан інститутів в координатах «діє – не діє» без будь-яких порівнянь і відносних характеристик і не містить в собі жодних оцінок результатів і наслідків дії інститутів, схвалення чи заперечення їх соціальної спрямованості, морального виправдання й т. п.

А тепер визначимо ті відправні умови, за яких інститути освіти можуть стати дієвими. Перш за все, щоб стати дієвими, вони повинні мати цілісну структуру, яка має містити чітко визначену і описану сукупність шести головних елементів: адресат, умови застосування, зразок дій, характер, санкції і заохочення, гарант [4, с. 34; 5, с. 18 – 30]. Пояснимо зміст цих понять. Під *адресатом* (*суб'єктом*) розуміється окремий актор або група акторів, яким адресована норма. *Умови застосування* визначають ті ситуації, в яких актори мають слідувати вимогам, що зазначені в нормі, або, іншими словами, – ситуації, з наступом яких мають бути здійснені або припустимі ті дії, що передбачені даною нормою. *Зразок дій* – це перелік можливих дій акторів у ситуації або моделей їхньої поведінки. *Характер норм* визначається специфікою спрямованості їхньої дії. Трьома основними типами норм за цим критерієм є такі: зобов'язуючі (примують виконувати певні дії), дозвольні (дозволяють виконувати певні дії) і заборонні (забороняють виконувати певні дії). Перелік *санкцій і заохочень* являє собою певний комплекс практичних дій, які вживаються по відношенню до суб'єкта норми чи правила з боку гаранта цієї норми чи правила у тому випадку, коли гарант знайшов у діях суб'єкта відхилення від тих вимог, які йому приписуються змістом цієї норми чи правила. За своєю спрямованістю це позитивні і негативні стимули, які застосовуються до акторів, щоб зробити для них вигідним поводитися відповідно до тих зразків, що пропонує норма (заохочення) та стримати (зробити недоцільним) ті моделі поведінки, що відхилятимуться цих зразків (санкції, покарання). Врешті, поняттям *гарант* визначається особа (індивід) або група осіб, яка здійснює моніторинг за дотриманням адресатами вимог норми і відповідно до цього застосовує до них санкції (у тих випадках, коли дії адресатів вступають в суперечність із змістом вимог, які задаються цією нормою) або заохочення (тоді, коли адресати поводять себе відповідно до вимог норми) [4, с. 34 – 35; 5, с. 20].

Наявність сукупності цих характеристик виступає вихідною умовою забезпечення дієвості будь-якого інституту освіти, оскільки, якщо в структурі інституту дійсно є присутніми всі визначені елементи, то цим зумовлюється його спроможність відігравати роль як реально діючих рамок (що обмежують поведінку акторів освіти), так і стимулів (які сприяють формуванню та реалізації певних моделей поведінки), що врешті і надає поведінці акторів освітньої системи передбачуваного характеру. І, навпаки, якщо хоч один із елементів цього комплексу є відсутнім, то це, у кращому випадку, зумовить вкрай низьку ефективність дії інституту, а у гіршому (що трапляється набагато частіше) зробить інститут недіючим взагалі – тобто, зумовить ситуацію, у якій певний інститут хоча формально нібито й існує (є «прописаним» у певному законі чи якомусь іншому нормативному акті), насправді – реально є недієвим, оскільки його вимоги не виконуються (діє лише «на папері»). Втім, необхідне забезпечення повної логічної цілісності норм і правил не є ще й достатньою умовою забезпечення дієвості інститутів. Пояснюється це тим, що можливість дотримання норм і правил з точки зору акторів далеко не завжди і зовсім не обов'язково відповідають таким їх характеристикам, як прийнятність, бажаність і доцільність. І це стане ясним, коли ми розглянемо поняття «якість інститутів».

На відміну від дієвості поняття «якість інститутів» є нормативним і відносним, визначається не нейтральними вимірами, а якісними, ціннісними характеристиками дії інститутів і наслідками їхнього впливу на стан системи освіти, динаміку і напрями її розвитку. Поняття «якість інститутів» відображає всю складну систему тих економічних інтересів, носіями яких виступають актори системи освіти. З одного боку, воно відбиває інтереси суспільства в цілому і, таким чином, відображає пануючі в суспільстві загальні уявлення про цілі, завдання та функції освіти. Це поняття віддзеркалює усталені в соціумі оцінки і стереотипи громадської думки стосовно соціальної справедливості системи забезпечення доступу членів суспільства до ресурсів освіти, участі в розпорядженні цими ресурсами і розподілі результатів функціонування освітньої системи на користь суспільства в цілому. Таким чином, якість інститутів освіти можна визначити як узагальнену оцінку результативності впливу інститутів на розвиток всієї освітньої системи, її спроможність задовольняти суспільний попит на продуктивний тип знання, формування міжнародної конкурентоспроможності держави, забезпечення міцності її системи національної безпеки. Іншими словами, це – відносна оцінка ступеню наближення реальних норм і правил, що існують в освітній системі суспільстві, до тих – ідеальних, які б дозволили забезпечити повне і максимально ефективне задоволення всіх складових суспільного попиту на зміст і результати освіти.

Втім, це – лише один із аспектів тлумачення якості інститутів, або, точніше кажучи, – один із можливих поглядів на якість інститутів освіти, оскільки поряд з інтересами всього суспільства в державі існує й ціла низка інших економічних інтересів. Оскільки всі вони

значною мірою не тільки не співпадають, а суперечать один одному, звідси виникає суперечливість ставлення акторів до системи освіти взагалі і до якості її інститутів – зокрема. Оцінюючи інститути, актори зіставляють свої власні вигоди від дії інститутів з тими витратами, які вони вимушені нести внаслідок існування інститутів – і в тих випадках, коли вони дотримуються вимог інститутів (витрати використання норм), і тоді, коли вони ухиляються від цих вимог (витрати ухилення від норм). Іншими словами, якісні характеристики інститутів визначаються акторами, виходячи з їх суб'єктивних оцінок того, наскільки зміст інститутів відповідає або суперечить їхнім уявленням про можливість максимізації власних функцій корисності, сприяє чи обмежує їхній доступ до ресурсів освіти, підсилює чи знижує їхні можливості у розподілі ресурсів і результатів функціонування освітньої системи. Саме цим пояснюється, наприклад, той факт, що оцінки проекту нової редакції закону «Про вищу освіту» його розробника – МОНмолодьспорту України і багатьох студентських організацій України не тільки відрізняються між собою, але, по суті, є протилежними.

Якщо визначити зміст якісних інститутів з позицій всього суспільства, то їхні характеристики співпадатимуть з оцінками суспільної економічної ефективності інститутів: якісні норми і правила сприятимуть оптимізації використання ресурсів суспільства і створюватимуть умови для продуктивної господарчої діяльності, неясні, навпаки, – погіршуватимуть можливості оптимізації використання ресурсів суспільства і створюватимуть умови для непродуктивної, перерозподільної діяльності окремих носіїв інтересів, відобразатимуть не суспільні інтереси розвитку національної економіки, а приватні інтереси майбутніх споживачів ренти в системі державної влади. Звідси, з точки зору всього суспільства, якісними інститутами освіти необхідно визначити ті, що створюють найліпші умови для продуктивного розвитку освітньої системи і забезпечують оптимальне для всіх членів суспільства використання факторів і результатів освіти.

Розбіжність суб'єктивних оцінок якості інститутів з боку різних акторів освітньої системи – це характеристика, звичайно, принципово важлива, але, на щастя, не абсолютна. Тобто, за рідкісним винятком (стосовно зовсім вже якихось маргінальних суб'єктів), у структурі кожного з економічних інтересів акторів освітньої системи можуть і мають бути визначені такі атрибути, що є спільними для всіх, тобто властивими не лише їм особисто, а притаманними й всім іншим носіям інтересів як акторам єдиної національної освітньої системи.

Низка найважливіших висновків, яка випливає звідси, полягає у такому.

Дієві інститути освіти не завжди і зовсім необов'язково можуть бути якісними – ефективними. Більш того, через дії певних інтересів в суспільстві може досить довго відтворюватися неефективна система освітніх інститутів, яка суперечить прогресу освіти і суспільства в цілому. Натомість, якщо йдеться про якісні – ефективні інститути освіти, то вони обов'язково повинні мати всі

ознаки дієвих інститутів і без дотримання цієї відправної умови вони не зможуть виконувати роль стимулюючих факторів розвитку системи освіти і суспільства в цілому.

Поточний стан інститутів освіти, що існують в Україні, потребує їхнього радикального поліпшення, оскільки переважна більшість з них не має необхідних ознак дієвості і якості.

Надання інститутам ролі впливових стимулів розвитку освіти має бути визнано першочерговим завданням держави у справі розбудови вітчизняної освітньої системи.

Запорукою досягнення позитивних інституційних перетворень в освіті є створення коаліції інтересів її акторів на підтримку позитивного розвитку національної освіти, що потребує від держави, по-перше, сформувати в суспільстві механізми для реального представництва різних груп інтересів у сфері освітнього інституційного проектування; по-друге, забезпечити носіям інтересів необхідні можливості для здійснення ними контролю за реалізацією своїх прав.

Практичне розв'язання цих завдань вимагає визнання як головних адресатів освітнього законодавства (тих, на кого спрямована дія норм і правил поведінки) учнів і їхніх батьків, власників, педагогів і адміністрації навчальних закладів, місцеві громади, роботодавців і спонсорів освітніх установ, чиновників державного управління освітою.

Головною метою інституційних перетворень має бути визначено формування таких інститутів, які б створили умови, за яких реалізація економічних інтересів їхніх окремих носіїв була б поставлена у залежність від реалізації всіх інших інтересів, або, іншими словами, таких інституційних стримувань і противаг, дія яких забезпечила б усім акторам освітньої системи прийнятний рівень реалізації їхніх інтересів через компроміси і взаємні поступки з іншими носіями інтересів.

Системне вирішення цих завдань на державному рівні, на нашу думку, має бути здійснено у два етапи.

Завданнями *першого етапу* є визначення реально-го змісту економічних інтересів акторів освіти і, на основі цього, обґрунтування напрямів і форм їх можливої гармонізації. Вирішення цих завдань потребує впровадження національного економічного моніторингу освіти – міжгалузевої системи збору, обробки і презентації систематичної інформації про стан освітньої системи й економічну поведінку її акторів. Вдосконалення і поєднання в єдину систему існуючих форм і методів збору інформації, що використовуються у відомчій і державній статистиці України, дозволить отримати об'єктивну деталізовану інформацію про обсяг, структуру і динаміку витрат домогосподарств в системі освіти, а також їх економічні результати від освітньої підготовки, й, таким чином, уможливить економічне обґрунтування головних завдань, напрямів і форм регулювання суспільних відносин в освіті.

На *другому етапі* економічні можливості й обмеження поведінки акторів освітньої системи, що є доцільними з точки зору суспільного розвитку, мають бути закріплені в освітньому законодавстві. Змістом цього

етапу має стати систематизація законодавства України в галузі освіти шляхом впровадження Освітнього кодексу України. У цьому єдиному нормативному акті норми права мають бути приведені у відповідність з реальними економічними процесами, які відбуваються в освіті, а, крім того, повинні усунути недоліки, пробіли і колізії сучасного освітнього законодавства. Узагальнюючим результатом введення Освітнього кодексу має стати радикальне поліпшення якості та дієвості інститутів освіти, покращення умов для стимулювання продуктивної освітньої діяльності і, навпаки, обмеження можливостей для непродуктивної, перерозподільної діяльності в освіті. ■

ЛІТЕРАТУРА

- 1. Норт Д.** В тени насилія: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности : докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 3 – 5 апр. 2012 г. / Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгагт ; пер. с англ. М. Дондуковского и Е. Леонтьевой. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 48 с.
- 2. Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Дуглас Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко. – М. : Фонд экон. кн. «НАЧАЛА», 1997. – 180 с.
- 3.** Освітнє право : навч. посіб. для студентів гуманітарних ВНЗ / за заг. ред. В. В. Астахова ; Нар. укр. акад. – Х. : Вид-во НУА, 2011. – 188 с.
- 4. Тамбовцев В. Л.** Право и экономическая теория / В. Л. Тамбовцев. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 224 с.
- 5. Тамбовцев В. Л.** Теории институциональных изменений / В. Л. Тамбовцев. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 154 с.
- 6. Gwartney J. D.** Economic Freedom, Institutional Quality, and Cross-Country Differences in Income and Growth / James D. Gwartney, Randall G. Holcombe, and Robert A. Lawson // Cato Journal. – 2004. – Vol. 24, № 3. – P. 205 – 233.