Жумагулова А.Б.

МАМЛЕКЕТТИН ӨНҮГҮҮСҮ ЖАНА АДАМДЫК КАПИТАЛ КОНТЕКСИНДЕГИ БИЛИМ БЕРҮҮ: УКУКТУК АСПЕКТ

Жумагулова А.Б.

ОБРАЗОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

A.B. Zhumagulova

EDUCATION IN THE CONTEXT OF COUNTRY DEVELOPMENT AND THE HUMAN CAPITAL: LEGAL ASPECT

УДК: [341.01+342.5]:37

Макалада мамлекеттин экономикалык өнүгүүсүндөгү билим берүүнүн ролу жөнүндө сөз болот. Илимий адабияттардагы билим берүүнүн маңызын жана мазмунун чечмелөө түшүндүрмөлөрүнүн көптүгү белгиленген жана алардын топторуна карата мамиле жасоо ыкмалары сунуш кылынган. Билим берүүнү кызмат же социалдык-экономикалык балуулук катары чечмелөөдөгү карама-каршылыктар (коллизиялар) боюнча адамдык капитал түшүнүгүн эске алуу менен талкуулоого көңүл бурулган. Билим берүү ишмердүүлүгүн укуктук жактан жөнгө салууда жана экономикалык өнүктүрүүнүн укуктук саясатында билим берүүнүн ролун баалоо таасири каралган. Мамлекеттик билим берүү саясатын ишке ашырууда, иштелип чыккан максаттарды жана билим берүүнүн милдеттерин укуктук талаага белгилөөдө. Мамлекеттик билим берүү саясатын ишке ашырууда билим берүүнү өнүктүрүүнүн иштелип чыккан максаттарын жана милдеттерин укуктук талаада белгилөөдө укуктук механизмдердин ролу, экономиканын жана коомдун базалык кызыкчылыктарын, механизмдерин мамлекетти өнүктүрүү муктаждыктарын эсепке алуу менен баса белгиленген. Мамлекеттин укуктук талаасындагы билим берүүнүн экономикалык өнүгүүсүндөгү заманбап ролун эсепке алуу менен адам укуктары менен бир катарда билим берүүнүн укуктук жактан камсыз кылуунун маанилүү жана объективдүү шартталган механизми болуп саналат деген тыянак чыгарылган.

Негизги сөздөр: билим берүү, билим берүү укугу, адамдын укугу, экономикалык өнүгүү, адамдык капитал, билим берүү массификациясы, мамлекеттик билим берүү.

В статье рассматривается роль образования в экономическом развитии страны. Отмечена множественность трактовок сущности и содержания образования, имеющихся в научной литературе, и предложен подход к их группировке. Уделено внимание дискуссии по коллизии трактовок образования, как услуги, либо как социальной и экономической ценности с учетом по-

нятия человеческого капитала. Рассмотрено влияние оценки роли образования в экономическом развитии на правовую политику и правовое регулирование в образовательной деятельности. Подчеркнута роль правовых механизмов в реализация государственной образовательной политики, в фиксации правовом поле выработанных целей и задач развития образования, механизмов учета базовых интересов экономики и общества, потребностей развития государства. Сделан вывод, что учет в правовом поле страны современной роли образования в экономическом развитии является, наряду с правами человека, важным и объективно обусловленным системным механизмом правового обеспечения образования.

Ключевые слова: образование, образовательное право, права человека, экономическое развитие, человеческий капитал, массификация образования, государственное образование.

The article discusses the role of education in the economic development of the country. The multiplicity of interpretations of the essence and content of education available in the scientific literature is noted, and an approach to their grouping is proposed. Attention is paid to the discussion on the collision of interpretations of education as a service or as a social and economic value, taking into account the concept of human capital. The impact of assessing the role of education in economic development on legal policy and legal regulation in educational activities is considered. The role of legal mechanisms in the implementation of state educational policy, in fixing the legal field of the developed goals and objectives of education development, mechanisms for taking into account the basic interests of the economy and society, the needs of state development. It was concluded that taking into account in the legal field of the country the modern role of education in economic development is, along with human rights, an important and objectively determined systemic mechanism for the legal provision of education.

Key words: education, educational law, human rights, economic development, human capital, massification of education, public education.

Образование является системным и специфическим социальным институтом, представляет собой важнейшую сферу жизни не только каждого человека, но и развития человечества в целом, формирования, модернизации и исторической смены его структурных элементов, от родовых и племенных сообществ до государств и современных межгосударственных объединений.

Трактовки сущности и содержания образования в научной литературе весьма многочисленны и охватывают множество научных направлений. Так, Д.А. Ягофаров отмечает [1], что термином «образование» обозначается целый ряд одноименных понятий, содержание которых отражает:

- образование как социальное явление, выступающее атрибутом (т.е. неотъемлемым, сущностным признаком) и неизменным спутником человечества на всем его поступательном пути эволюционного развития;
- образование как социальная ценность для каждого индивида и для социума в целом;
- образование как особая функция общества и его важнейшего института государства по отношению к своим гражданам (формирование и развитие социально значимых качеств каждого индивида как членов общества и гражданина государства), с одной стороны, и в то же время как функция сознательного саморазвития граждан, с другой стороны;
- образование как процесс и как результат социализации членов общества, т.е. включения (включенности) людей в сложные и осмысленные социальные связи, без чего человек не может рассматриваться как член общества «человек животное общественное» (Аристотель);
- образование как сложная иерархическая система, включающая в себя различные уровни образования, содержательно и логически последовательно связанные между собой. В Российской Федерации, в соответствии с действующим законодательством, выделяются 9 таких уровней: дошкольное, начальное общее, основное общее, общее (полное), начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное и дополнительное профессиональное образование);
- образование как сектор области нематериальной (точнее сказать, непроизводственной, в узком смысле этого слова) жизнедеятельности

общества, органически взаимосвязанный с другими ее «родственными» секторами – культурой, наукой, здравоохранением, искусством и др.;

- образование как особого рода интеллектуальная, физическая и управленческая деятельность педагогическая деятельность, основное содержание которой составляет взаимодействие педагогов и тех, кто является субъектом образовательного воздействия;
- образование как процесс усвоения знаний в целом;
- образование как результат образовательной деятельности (образованность).

Каждое из этих понятий является предметом внимания множества исследователей. Нашим же предметным интересом является рассмотрение образования как фактора системного влияния на развитие общества.

В этом аспекте образование, на наш взгляд, наиболее тесно смыкается с правом. Ведь (в числе многих возможных формулировок) одной из ключевых целей научно обоснованного правотворчества является «активное, целеустремленное проникновение в глубинные процессы общественной жизни, смелое и решительное их преобразование правовыми средствами в интересах социального прогресса» [2]. То есть, как раз в целях позитивного развития общества. В данной связи, к примеру, Н.К. Атабекова [3] при рассмотрении подобных вопросов справедливо акцентирует внимание на ярком высказывании профессора С.Ф. Ударцева [4]: «Образование объективно выступает своего рода генетическим кодом будущего общества. Оно в значительной степени программирует последующий уровень, темпы и направление развития общества. Законодательство же в сфере образования в какой-то мере задает направление, темпы, формы и качество этого программирования, тем самым его развитие и совершенствование становится особенно актуальным».

Именно системный характер образования делает возможным рассматривать его и как особый предмет правового регулирования, а в более широком плане — специфическим сегментом правового пространства, что и делает его, с одной стороны, привлекательной для правовой науки и, с другой, — обусловливает возможность регулирования образования с помощью правовых средств и способов [1]. Такой подход хорошо соответствует целям и задачам нашего ис-

следования, посвященного правовому и институциональному обеспечению образования и его качества. Ведь социум является главным потребителем результатов образования каждого отдельного человека и одним из важнейших механизмов выработки и модификации требований к образованию на каждом историческом этапе развития общества. Именно социум во многом в конечном итоге формирует и запросы каждой отдельной личности к ее образованию, реализации которых способствуют ныне весьма развитые механизмы обеспечения прав человека, в число которых входит и право на образование.

Однако правами человека дело далеко не исчерпывается. Хотя практикуемое в последние десятилетия усиленное внимание к ним и искусственно абсолютизируемое рыночно-экономическое (можно даже сказать - глобализационное) определение образования как услуги населению на время затушевали объективно экономическую природу образования. Ведь именно экономика является одной из главнейших основ как развития, так и самой жизни человечества, а целью общественного производства служит удовлетворение материальных и духовных потребностей человека и общества. И образование служит важнейшим механизмом аккумуляции опыта предыдущих поколений людей и трансляции его последующим поколениям как в экономической сфере, так и в прочих сферах жизни, деятельности и прогресса человечества.

При этом, как показывает анализ ситуации, в том числе в западных странах, трактовка образования как услуги, а не социальной или экономической ценности, служит оправданием политики приватизации и коммерциализации образовательных учреждений. А в условиях глобализации - усилению в развивающихся странах диспропорций подготовки специалистов относительно реальных потребностей своего рынка труда с последующим «вымыванием мозгов» и «запрограммированной» миграцией квалифицированных трудовых ресурсов в развитые страны. На этой основе на десятилетия дискуссионным стал и статус самого образования: являются ли образовательные услуги сугубо социальными, либо они содержат в себе экономическую природу. Этот спор длится уже не первый год, и сторонники обеих точек зрения остаются и сегодня [5-9], а острота дискуссий не уменьшается.

Между тем даже в основополагающих актах прав человека указывается на неоднозначность оценки роли образования. Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. подчеркивает, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества. Отсюда, по нашему мнению, однозначно следует, что оно должно приносить пользу не только самому человеку, но и обществу.

Особенно отчетливо это проявляется на уровне конкретных государств, в национальной правовой системе. Н.Н. Иванова пишет [10]: «Конституционное право граждан на образование решает двуединую задачу. С одной стороны, получение образования обеспечивает гражданину его жизненное благополучие, положение в обществе, статус, а с другой - обеспечивает общество и государство образованными кадрами, что определяет темпы развития государства, является основным фактором ускорения научнотехнического прогресса и усиления экономической мощи страны, фактором стабильности общества и демократии». Б.О. Алтынбасов отмечает [11], что предусмотренная государством возможность получения гражданами высшего образования является важным составным элементом конституционного права на образование, который обеспечивает профессиональное обучение и выполняет многочисленные социальные функции, формируя и развивая трудовую активность молодежи. Е.В. Игнатова подчеркивает, что «высшее образование формирует интеллектуальные производительные силы, их профессионально-квалификационную структуру и социальную градацию» [12]. А.А. Максимова [13] отмечает, что система развитого сектора образования является основополагающим фактором роста конкурентоспособности страны... Необходимо рассмотрение образования в диалектической взаимосвязи всех его функций... Экономическая функция означает, что образование человека является условием развития общества и его главной производительной силой, что, в свою очередь, содействует экономическому росту».

Потребности и интересы общества и государства, в том числе и экономические, могут быть даже исходным началом для внедрения ограничений права на образование. На это, в частности, обращает внимание Н.П. Демидова [14].

Е.В. Крючкова еще более расширяет экономическую значимость образования, подчеркивая [15]: «несмотря на то что образование всегда было вовлечено в социальные отношения своей эпохи, в XXI веке оно во многом стало инструментом борьбы за рынок при решении геополитических задач, так как образование дает возможность взаимопроникновения не только знаний и технологий, но также и капитала». И такое расширение нам представляется очень правильным. В целом значимость образования, особенно профессионального и высшего, в экономике и развитии стран и общества поддерживают много авторов. В их числе Е.С. Агеева [16], Н.К. Атабекова, И.С. Болджурова [17], А.Е. Бондаревский [18], Н.Н. Власюк [19], К.Н. Гусейнова [20], В.В. Кванина [21], С.А. Мышенко [22], Т.Э. Петросян [23] и другие.

Эта значимость во многом объективно обусловлена возрастанием роли «человеческого капитала». Дословно-однозначного единого определения этого термина нет, версий достаточно много, в том числе и в зависимости от отрасли знаний, в которой он используется. Одним из устоявшихся и достаточно общих определений можно считать следующее: «Человеческий капитал – совокупность знаний, умений, навыков, использующихся для удовлетворения многообразных потребностей человека и общества в целом» и «Человеческий капитал в широком смысле – это интенсивный производительный фактор экономического развития, развития общества и семьи, включающий образованную часть трудовых ресурсов, знания, инструментарий интеллектуального и управленческого труда, среду обитания и трудовой деятельности, обеспечивающие эффективное и рациональное функционирование ЧК как производительного фактора развития».

Немалое значение в «формировании человеческого капитала» в государстве играет высшее образование. По оценкам Всемирного банка, физический капитал в современной экономике формирует 16% общего объема богатства каждой страны, природный – 20%, а человеческий капитал – 64% [24]. Причем с переходом к «умной экономике» вклад человеческого капитала в экономику как отдельных стран, так и мира в целом, будет только нарастать.

Это объективный фактор, он отражается и в государственной образовательной политике отдельных стран и их объединений. Безусловно,

государственная политика в сфере образования должна основываться на определенной стратегии, включающей определение целей и задач развития образования на определенном этапе социально-экономического развития. Именно в этой стратегии должны отражаться базовые интересы общества, стратегические потребности развития государства на конкретном его этапе и временном интервале.

Однако в современном мире все более активно идут процессы серьезных перемен, не обходят они и сферу образования. В нем идут целевые, структурные, методологические изменения. Растут потребности в образовании, их структура все больше смещается в сторону более высоких образовательных уровней, в том числе в сторону высшего образования. Идет международная унификация содержания и методов обучения. Расширяется сфера образовательных услуг, все более востребованным становится образование в течение жизни, различные формы переподготовки и повышения квалификации, формируется система открытого образования, нацеленная на повышение доступности образовательных ресурсов и услуг. Неуклонно повышается уровень и расширяется спектр информационных технологий в образовании, которые становятся все более самостоятельным и мощным фактором развития и модернизации образовательной сферы. Цифровизация содержания образования, его методологии и управления им открывает принципиально новые горизонты.

Но вместе с тем, эти перемены одновременно порождают и развитие противоречий между социально и экономически обусловленными образовательными потребностями государства, бизнеса, общества, индивидуальных участников образовательного процесса и имеющимися ресурсами. Это в определенной степени затрудняет выработку взвешенной и удовлетворяющей все заинтересованные стороны образовательной стратегии государства, а также повышает опасность пренебрежения какими-либо из существующих интересов.

Однако современные структуры демократических государств в принципе позволяют (при прагматической ориентации и минимизации привнесенного идеологического воздействия) продуктивно действовать и в такой обстановке. В этих условиях трансляция данных интересов в образовательную стратегию в современном об-

ществе осуществляется как действующей властью, так и различными политическими акторами и стейкхолдерами, включая бизнес как непосредственный и заинтересованный потребитель квалифицированных кадров, подготавливаемых системой образования, а также такие сегменты общественной жизни, как управление, культура, наука и т.п. Эти акторы объективно заинтересованы в росте и повышении качества человеческого капитала. А значит, отражение соответствующей экономической и социальной роли образования в развитии страны должно объективно привноситься в образовательную стратегию, а через нее — в реальную государственную политику и законодательство.

Таким образом, теоретически можно сделать вывод: даже в наиболее приверженных идеологии глобализации (и как следствие, отрыву образования как услуги от его социальных, экономических и других функций) западных странах вопросы наращивания человеческого капитала в свете, в первую очередь, экономических интересов, должны находить свое отражение в государственной образовательной политике.

И практика подтверждает такой теоретический вывод. Анализ [25] показывает, что современная стратегия ЕС базируется на признании того факта, что образование и профессиональное обучение играют ключевую роль в решении многих социально-экономических, демографических, экологических и технологических проблем Европы в настоящем и будущем. При этом признается, что эффективное инвестирование в человеческий капитал через системы образования и профессионального обучения являются необходимыми для обеспечения устойчивого развития обществ. Н. Абдуллаев пишет [26]: «Международный опыт свидетельствует о том, что перспектива любого государства всецело зависит от степени вооруженности промышленности современными технологическими новациями... Немаловажное значение придается повышению качества человеческого капитала путем совершенствования системы образования. Впредь все уровни этой сферы должны отвечать современным реалиям и потребностям экономики... В связи с этим профессиональное образование и обучение становятся ключевыми факторами роста человеческого капитала и его конкурентоспособности».

Показательным является отношение к экономической роли образования и развитию человеческого капитала Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева. Оно очень четко фиксирует особую значимость потенциала образования в развитии страны как в общетеоретическом, так и в самом практическом смысле. «Человеческий капитал становится все более определяющим в свете новых масштабных экономических задач», - заявил президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, выступая 11 октября 2005 года на Международной научно-практической конференции «Стратегия Казахстан-2030» в действии» [27]. В книге «Эра независимости» [28] он пишет, что забота о росте и повышении качества человеческого капитала является одной из главных целей государственной политики Республики Казахстан, а обеспечение высокого качества национального человеческого капитала должно входить в число важных задач и на будущее (2017-2050 годы).

Таким образом, мы видим, что политика государств в сфере образования в современных условиях должна быть ориентирована на рост человеческого капитала, обусловленный потребностями экономики и общества. И на практике такая ориентация во многих случаях подтверждается. В свою очередь, реализация государственной образовательной политики подразумевает обязательное и активное использование законодательных механизмов. Через них в правовом поле происходит фиксация выработанных целей и задач развития образования, механизмов учета базовых интересов экономики и общества, стратегических потребностей развития государства и механизмов их реализации.

К примеру, в Казахстане в утвержденной Указом Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 «Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» подчеркнуто: «Составной частью правовой политики является правовое регулирование научной и образовательной деятельности, которое является важным условием обеспечения индустриально-инновационного развития страны, повышения ее интеллектуального потенциала» [29]. Вся же система стратегического планирования развития страны, включая образование, и реализации планов базируется на ежегодных Посланиях Президента Республики Казахстан народу Казахстана и отработанной в течение двух десятилетий и официально утвержденной в

2017 году Системе государственного планирования в Республике Казахстан [30]. Эта система вырабатывает большой массив правовых актов, как нормативных, так и ненормативных.

При этом, однако, одной из важных проблем в Казахстане является де-факто практическое отсутствие образовательного права как самостоятельной комплексной отрасли права. В результате общественные отношения в сфере образования слабо исследуются юридической наукой. Ощущается явный недостаток системных исследований и анализа правовой базы национальной системы образования. Для таких исследований есть солидный нормативно-правовой массив как объект изучения, он постоянно пополняется и совершенствуется, в основном, государственными органами, и научную деятельность в данном направлении в Казахстане целесообразно усиливать.

В заключение можно сделать следующий вывод.

Образование в современных условиях играет важную роль в экономическом развитии стран и мира в целом, учет этой роли в правовом поле страны является, наряду с правами человека, еще одним объективно обусловленным системным механизмом правового обеспечения образования.

Литература:

- 1. Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования: учебное пособие. Москва, 2005. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELE MENT ID=1761.
- 2. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2001. 560 с.
- Атабекова Н. К. Конституционное право на образование в Кыргызской Республике: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Б., 2010. 23 с.
- Ударцев С.Ф. О правовой политике в области образования // Правовая реформа в Казахстане. - 2001. -№4-5. - С. 59-64.
- Барановский А.И. Качество высшего образования как экономическая категория // Инновационное образование и экономика. - 2014. - Т. 1. - №15. - С. 3-6.
- Субетто А.И. Новая парадигма функционирования образования в XXI веке: к новому качеству содержания образования // Мир науки, культуры, образования. - 2007. - № 2. - С. 72-74.
- 7. Протас Е.В. Качество образования: методологические предпосылки обеспечения качества профессионального образования // Право и образование. 2007. №6. С.42-49. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=12829783.

- Вольвач В.Г. Структура инновационной культуры вуза и информационная среда // Инновационное образование и экономика. - 2010. - №6. - С. 7-11.
- 9. Давтян Г.А. Право граждан Российской Федерации на образование: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 200 с.
- Иванова Н.Н. Конституционное право человека на образование // Социология и право. - 2011. - №2(8). -С. 47-51.
- 11. Алтынбасов Б.О. Некоторые вопросы правового регулирования высшего образования в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. 2009. URL: https://articlekz.com/article/7042.
- 12. Игнатова Е.В. Управление системой высшего образования Казахстана в условиях реформирования: дис. ... канд. социол. наук. - Тюмень, 2011. - 169 с.
- 13. Максимова А.А. Роль системы высшего профессионального образования в формировании человеческого капитала и его значение в развитии рынка труда: дис. ... канд. экон. наук. - Томск, 2008. - 247 с.
- Демидова Н.П. Право на образование в Российской Федерации в условиях глобализации: дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2012. - 230 с.
- 15. Крючкова Е.В. Коммерциализация образования: за и против // Ученый совет. 2016. №5. С. 16-23.
- Агеева Е.С. Институт образования как фактор модернизации российского общества: социально-философский анализ: дис. ... канд. филос. наук. - М., 2011. - 170 с.
- 17. Болджурова И.С. История развития системы образования Кыргызской Республики в переходный период (1990-2005 гг.): дис. ... д-ра пед. наук. М., 2006. 256 с.
- 18. Бондаревский А.Е. Право человека на образование: сущность и принципы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 163 с.
- Власюк Н.Н. Образование как фактор обеспечения устойчивого развития общества: социально-философский анализ: дис. ... канд.филос.наук. – Новосибирск, 2011. - 232 с.
- 20. Гусейнова К.Н. Право человека на высшее образование по международному праву и проблемы его обеспечения в условиях глобализации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 210 с.
- 21. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид.наук. Москва, 2006. 376 с.
- 22. Мышенко С.А. Право на высшее образование в России и Германии (сравнительно-правовое исследование): дис....канд. юрид.наук. Тюмень, 2015. 180 с.
- 23. Петросян Т.Э. Конституционное право на образование в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. 229 с.
- 24. Чугунова Е.С. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации в условиях глобализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 229 с.
- 25. Насонкин В.В. Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в

- контексте глобализации (на примере EC): автореф. дис.... д-ра полит. наук. Санкт-Петербург, 2015. 387 с
- 26. Абдуллаев Н.К новому качеству человеческого капитала // Казахстанская правда. 6 февраля 2018 года. URL: http://www.kazpravda.kz/news/poslanie-prezidenta/k-novomu-kachestvu-chelovecheskogo-kapitala.
- 27. Человеческий капитал становится все более определяющим в свете новых экономических задач H.Назарбаев // Сетевое издание "Zakon.kz". 11 октября 2005 года URL: https://www.zakon. kz/61577-chelovecheskijj-kapital-stanovitsja-vse.html.
- Назарбаев Н.А. Эра независимости. Астана, 2017. -508 с.
- 29. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года»: с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.01.2014 // Информационно-правовая система «Әділет». URL: http://adilet.zan. kz/rus/ docs/ U090000858_.
- 30. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» от 29 ноября 2017 года №790 // Информационно-правовая система «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790.

Рецензент: д.ю.н. Турецкий Н.Н.