

УДК 378.014.55

О. В. Фінкільштейн,

аспірант кафедри управління Сумського державного університету, м. Суми

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОНЯТЬ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” ТА “ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ” У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Проаналізовано сучасні підходи до визначення понять “державне управління” та “державне регулювання” як методів державного впливу у теорії державного управління. Розглянуто доречність застосування даних понять до сфери освіти в цілому та вищої освіти. Обґрунтовано необхідність застосування державного регулювання як методу державного впливу в сфері вищої освіти.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, сфера освіти, вища освіта.

O. V. Finkilshstein,

Postgraduate student of Administration Department, Sumy State University, Sumy

THE PECULIARITIES OF USING THE CONCEPTS OF “PUBLIC ADMINISTRATION” AND “PUBLIC REGULATION” IN THE FIELD OF HIGH EDUCATION

In the article the modern approaches to the concepts of “public administration” and “public regulation” are analyzed as the method of state influence in public administration science. The relevance of using these concepts to education in general and high education is considered. The necessity of using “public regulation” as the method of state influence is grounded.

Key words: public administration, public regulation, the field of education, high education.

Євроінтеграційні процеси, розпочаті в Україні, зумовлюють необхідність зміни підходів до методів державного впливу: від державного управління до державного регулювання відповідно до європейських принципів. Проте на сьогоднішній день у країні майже в усіх сферах використовуються підходи, що притаманні державному управлінню, в першу чергу – через невирішеність ряду проблем, що передують таким змінам, зокрема це відсутність чіткого розмежування між поняттями “державне управління” та “державне регулювання”, що засвідчує сучасне законодавство, яке в більшості випадків ототожнює їх [10, с. 111], а також сфери застосування кожного.

Питання зміни державного впливу особливо стосуються сфери вищої освіти, в якій в одній із перших розпочато процес реформування з метою наближення до європейських стандартів, але роль держави залишається набагато вагоміше, ніж у країнах Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання розмежування понять “державне управління” та “державне регулювання”, а також визначення їх сфер впливу є актуальним серед дослідників, зокрема це В. Авер'янов,

Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Колпакова, В. Мороз, М. Ткач, Н. Фесенко та ін. Необхідність змін методів державного впливу в освіті доводять С. Домбровська, В. Бобров, О. Зайченко, В. Луговий, В. Лутай та ін.

Проте проблема чіткого розмежування між поняттями “державне управління” та “державне регулювання”, а також особливостей їх застосування у конкретних сферах, зокрема у вищій освіті залишається невирішеною, що актуалізує дане дослідження.

У зв'язку з цим, метою дослідження є проаналізувати особливості понять “державне управління” та “державне регулювання”, теоретичного обґрунтувати застосування поняття “державного регулювання” до вищої освіти.

Аналіз особливостей застосування понять “державне управління” та “державне регулювання” у сфері вищої освіти слід розпочати з визначення сутності даних дефініцій, а саме з дослідження підходів до розуміння понять “управління” та “регулювання” в теорії управління та юридичній науці, оскільки галузь державне управління є міждисциплінарною та утворилася на перетині цих наук, що простежується, передусім, у термінологічному апараті.

У теорії юридичної науки В. Авер'янов визначає регулювання та управління як соціальні явища, що мають спільну сферу застосування, проте передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. Відповідно до даного підходу регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [1, с. 64-65].

Щодо економічної науки, то дослідниками управління визначається як “систематичний вплив на об'єкт (суспільна або державна структура, фірма, підприємство, організація, машина, механізм та ін.) або його підрозділи з метою забезпечення його життєдіяльності, злагодженої роботи і досягнення кінцевого результату” [6, с. 319]. Водночас “регулювання” тлумачиться як “діяльність із підтримки в динамічній системі управління виробництвом заданих параметрів, з метою зберегти стан упорядкованості, котрий задається функцією організації як у підсистемі виробництва, так і в підсистемі управління”. Тобто в теорії управління дефініції “регулювання” та “управління” співвідносяться як одиничне та загальне відповідно. Регулювання є частиною процесу управління і є однією з його функцій, що тісно пов'язана з функціями планування та організації, а також засобом досягнення поставлених цілей [8].

Отже, погляди різняться, що вплинуло і на відсутність єдиного підходу в теорії державного управління, бо поняття, що розглядаються, є похідними від дефініцій “регулювання” та “управління”.

Так, в “Енциклопедичному словнику з державного управління” “державне управління” визначається В. Бакуменком як “діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави,

основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою та суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами” [3, с. 150]. Щодо “державного регулювання”, то В. Мороз дає наступне визначення “сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються” [Там само, с. 148].

Аналізуючи дані визначення, можемо стверджувати, що процес регулювання є вужчим за управління і є способом, тобто низкою конкретних дій для досягнення поставлених цілей процесу управління, тобто державне управління та державне регулювання є взаємодоповнюючим і їх існування окремо неможливе.

Дещо інший підхід демонструють Г. Атаманчук та М. Ткач у своїх дослідженнях співвідношення цих понять (табл. 1).

Згідно з підходом цих дослідників дані поняття означають, передусім, спосіб організації відносин між державою та іншими суб’єктами. У випадку управління це суб’єкт-об’єктні відносини, в той час як при регулюванні це суб’єкт-суб’єктні відносини. При державному управлінні держава здійснює вплив безпосередньо на об’єкт, а при державному регулюванні вплив здійснюється на середовище, в якому діє об’єкт. Проте поняття мають і схожі риси, що підтверджено табл. 1.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика понять “державне управління” та “державне регулювання”

<i>№ з/п</i>	<i>Критерій</i>	<i>Державне управління</i>	<i>Державне регулювання</i>
1	сутність	форма реалізації виконавчої влади	
2	суб’єкт	здійснюється органами виконавчої влади, публічні органи, що мають виконавчі функції	
3	Повноваження суб’єкта	суб’єкт має повноваження з перевірки законної діяльності, що є об’єктом управління, а також втручання в діяльність та її припинення;	суб’єкт має можливість проводити перевірку тільки на предмет законності діяльності об’єкту, діяльність якого регулюється;
4	Об’єкт впливу	об’єктом виступають суспільні відносини, що реалізують відповідні інституції	об’єктом є середовище, що оточує суб’єкт-інституцію,
5	Форма впливу	наявність у суб’єктів управління підлеглих їм об’єктів та безпосередній вплив на їх діяльність;	опосередкований вплив переважно на організаційно невідпорядковані об’єкти;

Сутнісним критерієм при відповіді на дане питання, на думку теоретика Г. Атаманчука, має бути пріоритетність державного інтересу, в реалізації якого бере участь об’єкт або суб’єкт.

Відповідно до даного підходу державне управління застосовується у тих сферах життя суспільства, де необхідне першочергове забезпечення публічних інтересів і виконання цілей держави. Таким чином, державне управління доцільно використовувати для:

- виконання соціальних функцій держави (освіта, медицина, культура, соціальних захист найбільш вразливих груп населення);
- забезпечення суспільної безпеки (сфера оборони, зв'язку, захист від надзвичайних ситуацій різного характеру);
- в організації та діяльності органів державної влади [2].

Державне регулювання має застосовуватися у сферах, де реалізація цілей держави може проходити шляхом самоорганізації учасників, а державний вплив обмежується створенням умов для виконання законів шляхом встановлення певних стандартів, нормативів, лімітів, квот, тарифів. Перелічені інструменти є обов'язковими для виконання всіма учасниками.

Таким чином, основна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає у способі організації відносин між державою та іншими суб'єктами, а в основі вибору регулювання чи управління лежить специфіка сфери та тих цілей держави, які реалізуються. Отже, в даному підході дані поняття ставляться на один рівень.

Враховуючи, що сутність даних понять ми визначаємо для застосування їх до сфери вищої освіти, доцільно розглянути й європейський підхід до визначення дефініцій “державне управління” та “державне регулювання”, передусім у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 р. та участі України у Болонському процесі з 2005 р. та загального євроінтеграційного курсу, який державного управління стосується в першу чергу.

Слід відзначити, що в Європі галузь “державне управління” (public administration) є складовою галузі права, які взаємодоповнюють одна одною. Так, зміст поняття “державне управління” визначається як незаконодавча та несудова діяльності держави (органів державної влади) в певній сфері. Фактично, суть державного управління полягає в реалізації положень законодавства, тобто це конкретні форми, методи та способи досягнення поставлених цілей в сфері, визначені законодавчо. Поняття “регулювання” (public regulation) тісно пов'язано з правом і використовується в основному з певними законодавчими або нормативними актами, що пояснює їх [13].

Отже, за європейського підходу поняття “державне управління” та “державне регулювання” практично ототожнюються, розуміючи під ними способи досягнення цілей держави в певній галузі, в той час як сама діяльність держави щодо постановки таких цілей та формулювання конкретних завдань позначається поняттям public management (публічне управління) та law (право).

З огляду на це розглянемо, яке з понять – “управління” чи “регулювання” – доречно застосовувати до вищої освіти.

Освіта належить до соціальної сфери, в якій державна політика має реалізовуватись першочергово, адже від її результатів залежить сталий розвиток суспільства та добробут громадян. У цьому випадку доречно застосовувати поняття “управління”, проте розглянемо більш детально освіту як об'єкт державного впливу.

Згідно із Законом України “Про освіту” від 23.05.1991 р. остання визначається як основа та пріоритетна сфера інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою державної політики в сфері освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [4].

Державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Досягнення поставленої мети відбувається шляхом проходження встановлених рівнів освіти, зокрема: дошкільна, середня, середня-професійна, вища, аспірантура/докторантура, друга вища, післядипломна освіта. Даний процес забезпечується відповідними інституціями, що представлені широкою мережею навчальних закладів різного типу державної та приватної власності (проте, слід відзначити, що більшість навчальних закладів, в яких здобувається той чи інший рівень освіти все ж належать державі) під контролем держави.

Державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики в галузі освіти; здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, та місцевими органами управління освітою.

Органами управління освітою визначаються:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері освіти та яким підпорядковані навчальні заклади;

- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти та місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою) [3].

Узагальнивши наведені статті щодо ролі держави Закону України “Про освіту”, що визначають місце держави в управлінні освітою, можемо констатувати, що:

- освіта – основа та пріоритетна сфера розвитку суспільства, тому результати діяльності в ній є стратегічно важливими для суспільства, а, отже, і для держави;

- політика та особливості діяльності, формуються та реалізуються, фінансуються органами державної влади або інститутами державної форми власності (навчальні заклади);

- діяльність жорстко контролюється державними виконавчими органами на різних рівнях;

- у тексті Закону застосовується поняття “управління”;

- між державними органами та інститутами, що реалізують освітню політику, існує суб’єктно-об’єктний зв’язок.

Таким чином, спираючись на підхід Г. Атаманчука та М. Ткач, саме державне управління застосовується стосовно навчальних закладів, які є об'єктами управління. Але це якщо в цілому взяти сферу освіти. Методи державного впливу на кожному освітньому рівні можуть бути різними. У зв'язку з цим, розглянемо доцільність застосування даного поняття щодо вищої освіти, як до освітнього рівня, шляхом порівняльного аналізу державної політики щодо різних рівнів освіти, що існують в Україні, з урахуванням законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту” (табл. 2).

Порівняльний аналіз табл. 2 дає змогу зробити наступні висновки про принципові відмінності щодо ролі держави у забезпеченні отримання того чи іншого рівня:

- обов'язковою є тільки середня освіта, всі інші рівні здобуваються за бажанням людини;
- держава гарантує і оплачує тільки здобуття рівня середньої освіти, на всіх інших тільки створює умови для реалізації права на освіту на певному рівні.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз рівнів освіти в Україні

<i>№ з/п</i>	<i>Рівень</i>	<i>Визначення згідно закону</i>	<i>Державні гарантії</i>	<i>Вимоги щодо отримання</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1	Дошкільна освіта	забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття дошкільної освіти	за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють
2	Середня освіта (повна)	забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, мовними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення.	гарантує право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття	є обов'язковою

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
3	Середня освіта (професійна)	забезпечує здобуття громадянами професії відповідно до їх покликань, інтересів, здібностей, а також допрофесійну підготовку, перепідготовку, підвищення їх кваліфікації	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття професійно-технічної освіти	за бажанням людини
4	Вища освіта	забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами ступенів вищої освіти відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття вищої освіти	за бажанням людини
5	Післядипломна освіта	спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її знань, умінь і навичок на основі здобутої раніше вищої освіти (спеціальності) або професійно-технічної освіти (професії) та практичного досвіду	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття післядипломної освіти	за бажанням людини

Саме остання принципова відмінність у формулюванні ролі держави дає підстави замислитися щодо доцільності застосування поняття державне управління щодо рівня вищої освіти. У випадку, коли держава декларує про “створення умов для забезпечення права”, доцільно говорити саме про державне регулювання, зважаючи на сутність та відмінність між поняттями “державне регулювання” та “державне управління”, що наведені вище.

Крім цього, звернемося до європейських документів, що визначають суть університету як основну інституцію реалізації вищої освіти, особливості якої необхідно враховувати.

Так, Велика хартія університетів, один з основних програмних документів європейської вищої освіти, в якому задекларовано фундаментальні принципи діяльності університету з метою забезпечення сталого розвитку освіти та налагодження співпраці між вищими навчальними закладами світу. На сьогоднішній день до хартію підписали 721 вищий навчальний заклад, серед них 49 українських вишів [9]. Вища освіта з того часу зазнала багато змін, проте актуальність Magna Charta Universitatum залишається незмінною, чим і обгрунтовується наш вибір саме цього документа.

Відповідно до нього основними фундаментальними принципами діяльності вищого навчального закладу є:

– університет – це самостійна, автономна установа з різною організацією, спричиненою історичною та географічною детермінацією. Метою діяльності є створення, оцінка та передача культурної спадщини за допомогою досліджень та навчання. За для якісного забезпечення потреби сталого розвитку освіти дослідницька і викладацька діяльність має бути морально та інтелектуально незалежна від держави;

– для якісного забезпечення відповідних освітніх потреб суспільства та швидкого реагування на їх зміни викладацька та дослідницька робота мають бути неподільними;

– основним принципом університетського життя є свобода викладацької та дослідницької діяльності. Керівні органи та університети в межах своїх компетенції мають гарантувати дотримання даного фундаментального принципу. Університет, як установа, що відкрита до діалогу, є місцем зустрічі викладачів, які здатні передавати свої знання, що постійно можуть удосконалюватися за допомогою досліджень та інновацій, та студентів, які мають право та бажання отримати ці знання;

– кожен університет є хранителем традицій європейського гуманізму та прагне до досягнення універсального знання, що перетинає географічні та політичні кордони. Через це констатує необхідність взаємного пізнання та взаємодії різних культур [12].

Таким чином, ключовим словом у визначенні сучасного університету з європейської точки зору, що підтримана українськими вишами та державою, є поняття “автономія” та “свобода”, які досягаються тільки при умові державного регулювання. Державне управління виключає дані поняття.

За результатами дослідження можемо стверджувати, що принципова відмінність між поняттями “державне управління” та державне регулювання полягає в повноваженнях суб’єкта державного впливу, об’єкта та формі впливу, а сфера застосування визначається пріоритетністю та необхідністю першочергового забезпечення публічних інтересів і виконання цілей держави. Зважаючи на це, до сфери вищої освіти доцільно застосовувати державне регулювання, враховуючи специфіку вищої освіти та європейські підходи в даній сфері, на які орієнтована Україна.

Література:

1. *Авер’янов В. Б.* Адміністративне право України / В. Б. Авер’янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук – М. : Юрид. л-ра, 1997. – 400 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. Б. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Закон України “Про освіту” від 23.05.1991 р. №1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1060-12>.
5. Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. №1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1556-18>.
6. Коломойцев В. Е. Універсальний словник економічних термінів: інвестування, конкуренція, менеджмент, маркетинг, підприємництво / В.Е. Коломойцев. – К. : Молодь, 2000. – 385 с.
7. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
8. Осовська Г. В. Основи менеджменту / О. Ф. Осовський, Г. В. Осовська. – К. : Кондор, 2006. – 664 с.
9. Освітній портал osvita.ua. Вузи України приєдналися до Великої хартії університетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/news/23020/>
10. Ткач М. Державне регулювання та державне управління: співвідношення понять / М. Ткач // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – №8. – С. 110–113.
11. Федулова Л. І. Концепція інтелектуального капіталу в системі економіки знань / Л.І. Федулова // Проблеми науки. – 2006. – № 3. – С. 36–38.
12. Magna Charta Universitatum [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.edupolicy.org.ua/files/Magna_Charta_Universitatum.pdf.
13. Marcou G. The legal and regulatory framework of public administration [Електронний ресурс] / G. Marcou // The results of XII Meeting of experts on the United Nations programme in public administration and finance. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000761.pdf>.

Надійшла до редколегії 23.12.2014 р.

УДК 351

С. А. Попов,

к.т.н., доц., заступник директора ОРІДУ НАДУ з наукової роботи, м. Одеса

ІННОВАЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО РІШЕННЯ

Проаналізовано відомі управлінські ситуації з точки зору структурованості проблем реалізації сучасних завдань щодо інноваційного оновлення ефективності системи органів публічної влади. Для забезпечення ефективного управління нововведеннями у цій системі обрано раціональну модель прийняття та реалізації стратегічного рішення. Конкретизовано її етапи (підготовки, розробки, прийняття та реалізації) та їх складові, а також для кожної з них охарактеризовано відповідне методологічне забезпечення.

Ключові слова: інноваційна діяльність, нововведення, орган публічної влади, стратегічне управління, стратегічне рішення, стратегія, модель прийняття рішення.