

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ У КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню категорій державного регулювання вищої освіти та державного управління вищою освітою, визначення їх спільних та відмінних рис та обґрунтування доцільності використання кожної з них щодо трансформаційних процесів, які відбуваються у сфері вищої освіти України.

Ключові слова: трансформація, вища освіта, трансформаційні процеси, модернізація, реформування, перетворення, адаптація, глобалізація, євроінтеграція, освітня система.

Статья посвящена исследованию категорий государственного регулирования высшего образования и государственного управления высшим образованием, выявления их общих и отличительных качеств и обоснования целесообразности применения каждой из них относительно трансформационных процессов, которые имеют место в сфере высшего образования Украины.

Ключевые слова: трансформация, высшее образование, трансформационные процессы, модернизация, реформирование, превращения, адаптация, глобализация, евроинтеграция, образовательная система.

Article is dedicated to research of the categories of state regulation of higher education and governance of higher education, determination their common and distinctive features and reasoning the feasibility of using each of them in conditions of transformation processes that are taking place in higher education of Ukraine.

Key words: transformation, higher education, transformation processes, modernization, reformation, conversion, adaptation, globalization, eurointegration, educational system.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що відбуваються у системі вищої освіти України, певною мірою є об'єктивними, «природними» оскільки зумовлені світовою глобалізацією, демократизацією системи освіти, змінами в структурі ринку праці України тощо. Проте, це ні в якій мірі не означає, що вони не можуть бути керованими та контрольованими з боку держави. Говорячи про координацію державою змін, що відбуваються у системі вищої освіти України, найбільш часто вживають терміни «державне управління» та «державне регулювання».

Аналіз останніх досліджень публікацій. Поняття державного управління та державного регулювання досить часто використовуються в наукових дослідженнях, політичній літературі, у науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах. Так, цілий ряд вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Гладун З., Антонова Є. Г., Авер'янов В. Б., Оболенський О. зосередили свою увагу переважно на дослідженні державного регулювання. Могильний О. М., Ходов А. та інші займалися дослідженням державного регулювання у різних галузях.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Проте, надзвичайно мало дослідників як в Україні, так і закордоном займаються комплексним вивченням, порівняльним аналізом тощо понять державного управління та державного регулювання в контексті трансформації вищої освіти загалом та в Україні зокрема.

Мета роботи – з'ясувати зміст категорій державного управління та державного регулювання у контексті трансформації вищої освіти в Україні, окреслити їх спільні та відмінні риси та обґрунтувати доцільність використання кожного з них щодо трансформаційних процесів, які відбуваються у сфері вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше поняття державного регулювання використовується поряд з поняттям державного управління як синоніми. Відмінності між ними або не визначаються вченими, або розкривається залежно від позицій дослідників щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

Особливо питання щодо визначення відмінних рис державного регулювання та державного управління відносно сфери вищої освіти є

актуальним та водночас надзвичайно слабо дослідженим і висвітленим у наукових працях як вітчизняних так і зарубіжних вчених.

Зміст кожного з термінів: «державне регулювання» та «державне управління», спільні риси та відмінності між ними доцільно розглядати як похідні від тлумачень загальних категорій «регулювання» й «управління» [1, с. 141].

Так, «управління» у науковій літературі визначають як цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/регламенту [5, с. 1856].

Дослідники виокремлюють різні типи й види управління, залежно від суб'єкта управління, його ієрархічного рівня, цілей тощо.

Наприклад, О. Оболенський визначає ситуаційне управління як прийняття стратегічних рішень у міру виявлення потенційних проблем [6, с. 152].

Гладун називає цільове управління методом управлінської діяльності, оснований на виділенні найважливіших у даний період завдань, на здійснення яких спрямовуються головні зусилля керуючого суб'єкта [2, с. 87].

Щодо поняття «державного управління», більшість дефініцій полягають у тому, що це – процес діяльності органів державної влади, який спрямований на регулювання суспільних відносин, шляхом зовнішнього і матеріального впливу на них. Зміст влади виявляється у державному управлінні. Державне управління необхідно розглядати в широкому та вузькому розумінні. В широкому розумінні державне управління охоплює органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, судової влади, прокуратури та інші органи державної влади. У вузькому розумінні – тільки органи виконавчої влади.

Також заслуговує на увагу й наступне тлумачення: державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [3, с. 103].

Тобто, з вище зазначеного можна зробити висновок, що державне управління стосується органів державної влади, володіє ознаками виконавчої та законодавчої влади.

Щодо тлумачення поняття державного регулювання, то його можна визначити як сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до організацій і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання,

яким держава делегувала регуляторні повноваження. Це набір здійснюваних державними структурами заходів, направленими на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Державне регулювання включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, які встановлюються державними і недержавними агентствами в рамках делегованих повноважень.

Виділяють дві сфери державного регулювання:

- тарифна (цінова), що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення;

- нетарифна (нецінова), що охоплює соціальні та адміністративні аспекти.

Загалом же, регулювання – (від лат. *regulare*) означає «підпорядковувати певному порядку» [4, с. 307]. Отже, державне регулювання – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей.

На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» та «управління» майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням 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 [7, с. 28].

Водночас регулювання інколи розглядається як одна із функцій управління (зокрема вітчизняним дослідником В. Б. Авер'яновим), що зумовлено теоретичною невизначеністю співвідношення між даними поняттями.

Доцільніше оцінювати подібності та відмінності між поняттями «регулювання» та «управління» в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» або «організаційна діяльність». Особливо це стосується використання даних термінів щодо освітньої сфери та трансформаційних процесів, що відбуваються у ній на даний час в Україні.

Нині можна вважати загальновизнаним розуміння поняття «організація», в розумінні «організаційна діяльність» (зокрема, організація процесу здійснення освітньої діяльності, політики, трансформації тощо) як ширшого щодо понять «регулювання» та «управління». Останні, на наш

погляд, є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання, і управління відображають ті чи інші прояви організаційної діяльності, яка спрямована на упорядкування певних суспільних інтересів та явищ.

Проте така діяльність з упорядкування можлива тоді, коли певні об'єкти вже організаційно оформлені. Адже неможлива ситуація, коли щось засобами управління або регулювання утворюється з нічого: завжди існує певний організований об'єкт, з якого в процесі управлінського або регулюючого впливу утворюється новий об'єкт або новий стан його організованості.

Отже, регулювання та управління відображають різні форми, прояви і етапи організаційної діяльності, яка забезпечує упорядкованість соціальних об'єктів та організацію цілеспрямованого впливу на них.

Грунтуючись на цих загальних уявленнях про співвідношення фундаментальних понять науки управління, слід визначати і поняття «державне регулювання вищої освіти». Воно має розглядатися у разом, у порівнянні з поняттям «державне управління» на основі теоретичного розуміння визначених вище категорійних рядів.

Інакше кажучи, поняття державного регулювання у сфері вищої освіти слід визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Відтак «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави.

Зазначені поняття частково збігаються. Державне регулювання й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший (так, наприклад, встановлення правил, порядку акредитації для ВНЗ, визначення обсягу держзамовлення на відповідні спеціальності тощо). Проте, державне регулювання й державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу. Так, як приклад державного регулювання можна навести Закон України «Про освіту» є продуктом законодавчої влади держави, ним координується діяльність суб'єктів освітньої сфери України. Тобто, будь-який суб'єкт освітнього процесу є вільним у своїй діяльності та може провадити її на свій розсуд до тієї межі, поки вона не починає суперечити згаданому нормативно-правовому акту. В якості прикладів державного управління, можна навести Укази Президента України, Постанови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, які за своєю суттю є переліком завдань, вказівок обов'язкових до виконання суб'єктами, яким адресовані дані документи.

Державне управління, як окреслено раніше, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень (наприклад, розпорядження Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, яке скеровує, обмежує і/або визначає діяльність вищих навчальних закладів). З цієї точки зору, державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Функціонування виконавчої влади, поряд з використанням методів державного управління, передбачає і державне регулювання. Останнє, виходячи з аналізу правових актів, застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не лише вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління. Так, наприклад, в силу глобалізаційних процесів у світовій економіці, трансформації етапів розвитку суспільства та економіки у напрямку інформаційного, зміни структури ринку праці в Україні, посиленням демократичності управління, становленням громадянського суспільства тощо, є недостатнім використання державою лише важелів управління, примусу. Тут більш необхідним є застосовування, з урахуванням умов середовища, відповідних механізмів державного регулювання аби сфера освіти могла «крокувати у ногу з часом» та функціонувати найбільш ефективно.

Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбудуватиметься розвиток системи управління освітою в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість для них діяти найкращим чином.

Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління.

Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад, оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого

державного впливу на органи управління, й тому обсяг державного регулювання істотно зростає.

Висновки. Таким чином, як зрозуміло із вищевикладеного матеріалу, для українській системи вищої освіти, як свідчить практика, а також зарубіжний (європейський, американський) досвід, наразі найбільш ефективним буде переключення державної політики із виключно управління (як було за радянських часів) до регулювання. Сфера професійно-технічної освіти, а особливо вищої освіти є доволі чутливою до змін державної та світової кон'юнктури (тобто, її

оточуючого середовища), тому завдяки переважному використанню державного регулювання у порівнянні з управлінням можна забезпечити ефективне функціонування освітньої галузі.

Перспективи подальших досліджень. Проведені попередні дослідження показали, що існує об'єктивна необхідність подальшого вивчення понять державного управління вищої освіти та державного регулювання сфери вищої освіти в комплексі та зважаючи на трансформаційні процеси, що відбуваються в галузі вищої освіти в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонова Е. Г. Государство как целостная система социального управления / Е. Г. Антонова. – М., 1996. – 356 с.
2. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. Гладун. – Л., 1996. – 182 с.
3. Державне управління в Україні / За ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
4. Могильний О. М. Державне регулювання економіки : [навч. посібник для студ. вищих навч. закл.] / О. М. Могильний ; Інститут підготовки кадрів держ. служби зайнятості України. – К. : ППК ДСЗУ, 2006. – 490 с.
5. Новий тлумачний словник української мови в трьох томах / За ред. Яременко В. В., Сліпущко О. М. – Вид. 2-е, доп. – К. : Аконт, 2010. – 2717 с.
6. Оболенський О. Теорія системного підходу в державному управлінні / О. Оболенський // Вісник УАДУ. – 1996. – № 3. – С. 151–158.
7. Ходов А. Экономические интересы и государственное регулирование экономики: прямая и обратная связь / А. Ходов // Российский экономический журнал. – 1995. – №1. – С. 57–64.

Рецензенти: Палагнюк Ю. В., к.політ.н.;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Якименко О. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.02.2012 р.

ЯКИМЕНКО Олександр Олегович – аспірант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: реформування вищої освіти в Україні, трансформація вищої освіти.