

ВЕРДЕНХОФА ОЛЬГА,
КАЛЕНЮК ІРИНА,
ЦИМБАЛ ЛЮДМИЛА¹

Параметри та моделі автономії університетів

АНОТАЦІЯ. В статті розкрито сутність автономії університетів та доведена необхідність її активізації в сучасних умовах господарювання. Виокремлено основні види автономії університетів: фінансову, кадрову, академічну та організаційну, для оцінки рівня кожної з них систематизовано ключові показники. Проаналізовано практику реалізації свобод в окремих країнах, її особливості та можливості. Проведена оцінка організаційної автономії університетів європейських країн дозволила ранжувати їх за рівнем окремих форм прояву свобод. Аналіз рівня академічної автономії університетів дозволив виявити кілька моделей в залежності від можливостей приймати рішення щодо кількості студентів та рівня стандартизації навчання. Останнє приводить до формування певного пакету знань, навичок і умінь, якими повинен володіти фахівець, але при цьому ці стандарти можуть ставати рамками в обмеженні автономії. Кадрова автономія стосується свободи найму персоналу та правил щодо можливостей набору, звільнення, стимулювання, покарання і винагороди. В статті здійснено ранжування європейських країн за рівнем кадрової автономії. Фінансова автономія передбачає свободу вищого навчального закладу використовувати фінансові кошти на свій власний розсуд. Найбільші обмеження стосуються державного фінансування, що потребує великого обсягу звітної документації, наявності певних правил використання цих коштів та критеріїв ефективності. Гроші, отримані від бізнесу, також переважно мають цільове призначення: підготовка кадрів, виконання певних робіт, дослідження конкретних процесів чи явищ. Оцінка фінансової автономії європейських університетів виявила найбільші розбіжності в окремих країнах.

Проведений аналіз різних видів автономій дозволив виявити співвідношення свобод університетів в окремих країнах. У кожному конкретному випадку співвідношення регулюючих механізмів і свобод може бути істотно різним, що формує різний рівень автономії закладу вищої освіти. Відповідно до цього виділено такі основні моделі: мінімальної, часткової або повної автономії. Модель мінімальної автономії передбачає організацію діяльності бюджетних освітніх установ, повністю підпорядкованої завданням власника (засновника). У цій моделі мають місце мінімальні можливості закладів вищої освіти приймати самостійні рішення в господарській діяльності. В рамках моделі часткової автономії університети мають

¹ **Верденхофа Ольга Романівна** — PhD, проректор з міжнародних зв'язків Вищої школи менеджменту інформаційних систем (ISMA University, м.Рига, Республіка Латвія). Сфера наукових інтересів: економіка та управління освітою, інноваційний розвиток системи вищої освіти. Електронна адреса: olga.verdenhofa@isma.lv

Каленюк Ірина Сергіївна — доктор економічних наук, професор, директор науково-дослідного Інституту економічного розвитку ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Автор понад 200 наукових праць. Сфера наукових інтересів: інтелектуалізація міжнародних економічних відносин, процес інтернаціоналізації світового господарства, економічні проблеми освіти, формування і розвитку людського потенціалу, інтернаціоналізація освіти. Електронна адреса: kalenuk@ukr.net

Цимбал Людмила Іванівна — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри міжнародної економіки ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Сфера наукових інтересів: ринок освітніх послуг, інтелектуальне лідерство, інтелектуальний капітал. Електронна адреса: l.tsimbal@ukr.net

певні самостійні повноваження у фінансовій сфері, але при цьому їм встановлені контролюючі механізми використання ресурсів. Модель повної автономії передбачає відсутність організаційної або майнової підпорядкованості. Проведений аналіз дозволив виявити внутрішні загрози для розвитку університетів та їх автономії, а також запропонувати окремі рішення, спрямовані на забезпечення стабільного розвитку університетів в Україні.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: автономія, автономія закладу вищої освіти, академічна свобода, організаційна автономія, фінансова автономія, кадрова автономія, моделі автономії університетів.

Вступ

У сучасних умовах становлення суспільства знань істотно зростає роль освіти в досягненні соціально-економічного прогресу. Ці обставини обумовлюють перехід до нових умов господарювання, змінюють роль і функції закладів вищої освіти, викликають необхідність трансформації державного регулювання. Діяльність навчальних закладів здійснюється в умовах ринкових відносин, посилення конкуренції глобального масштабу. Саме тому університети повинні враховувати вимоги ринку, оперативної і адекватно реагувати на зміну кон'юнктури і нові тенденції.

Необхідною передумовою для успішної діяльності університетів в складних умовах мінливого глобального середовища виступає їх здатність і можливість самостійно приймати рішення. Повністю перебуваючи в рамках повного державного регулювання, освітні установи не використовують можливості, пов'язані з ринковими механізмами, не здатні бути гнучкими і адаптивними. Пошук оптимального співвідношення державних і ринкових механізмів стає актуальною проблемою теорії і практики освітньої діяльності. У цьому контексті питання автономії закладів вищої освіти набуває виняткової важливості.

Дослідження автономії закладів вищої освіти є ключовим питанням значної кількості досліджень. Так, загальні питання автономії розглядалися в роботах Дж.Богуміла, Р.Хейнза², К.Далкіра³, Р.Доре⁴, Е.Ханушко, Т.Естермана, Т.Ноккала, М.Стейна⁵. Окремі питання автономії, зокрема академічна, вивчається в роботах С.Хука⁶, К.Гурюза⁷, Е.Джонсена⁸, Е.Прінсофа⁹ та ін. Фінансова сво-

² Bogumil J., Heinze R.G.(He.) Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin. 2009. S. 168

³ Dalkir, K, (2005). Knowledge Management in Theory and Practice. Jordan Hill, Oxford: Elsevier Inc. 330

⁴ Dore R.P. The Role of Universities in National Development. — London, 1978

⁵ Estermann Th., Nokkala T., Steinel M. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. — Brussels, EUA, CRASP, HRK, Univ. Denmark & Jyvaskyla, 2011. — 81 p.

⁶ Hook S. Academic Freedom and Academic Anarchy. N.Y., 1965.

⁷ Кемаль Гурюз. Автономия университета и академическая свобода: исторические перспективы. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://ihe.nkaoko.kz/archive/67/389/>

⁸ Academic Freedom / Ed. By J. Johnsen. N.Y., 1925

⁹ The Concept of Academic Freedom / Ed. By E.L. Pincoffs Austin, 1972

бода є предметом дослідження В.Ройтера¹⁰, К.Арроу¹¹ та ін. Проте комплексне дослідження автономії університетів залишається малодослідженим. Тому *мета статті* полягає в комплексному дослідженні параметрів та механізмів автономії закладів вищої освіти на ринку освітніх послуг, що дозволить визначити шляхи підвищення якості та результативності функціонування національної системи вищої освіти.

Автономія та нові функції університетів

Поняття автономії в найширшому розумінні означає певну міру самостійності в прийнятті рішень. Щодо навчальних закладів (і в першу чергу – університетів) необхідність автономії була озвучена ще в 60-х роках ХХ століття. Найпоширеніше визначення університетської автономії було дано в 1965 р Міжнародною асоціацією університетів (IAU), коли вона була визначена як повноваження в прийнятті рішень щодо того: хто буде викладати, що буде викладатися, хто буде навчатися, хто отримує ступінь, що необхідно досліджувати. Фінансові аспекти автономії були представлені лише формальним посиленням наявності відносної фінансової свободи при налагодженні міжнародних контактів¹².

За минулі роки освітня наука і політика істотно збагатилася різними розробками проблем автономії університетів. Особливо виділяються дослідження, проведені під егідою ЄС і ЄАУ (Європейської Асоціації Університетів). Зокрема, ЄАУ підкреслює ключову роль інституційної автономії для закладів вищої освіти та суспільства в цілому. Але в той же час, автономія розглядається не як сама по собі мета, а як життєво важлива передумова успіху європейських університетів¹³. Підкреслюється, що автономія – це якась точка консенсусу між державним регулюванням і ринковим механізмом. Держава встановлює відповідні рамки, в межах яких університети можуть успішно досягати своїх місій найкращим способом.

З самого початку створення Європейської Асоціації Університетів у 2001 році автономія з відповідальністю («autonomy with accountability») були визначені найпершим принципом. У наступних деклараціях ЄАУ наголошувалося на необхідності розширення автономії університетів. Таким чином, сформувалася єдина позиція біль-

¹⁰ Вольфганг Ройтер. Финансирование образования: международные модели, пути, опыт и мышление. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://ecsoeman.hse.ru/rubezh/msg/18071517.html>

¹¹ Arrow, Kenneth. Higher education as a filter: -»Journal of Public Economics», 1973, vol. 2, N 3

¹² For a discussion of the limitations on autonomy abroad see. University autonomy / International Association of Universities. Paris : International Association of Universities, 1965.

¹³ Estermann Th., Nokkala T., Steinel M. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. — Brussels, EUA, CRASP, HRK, Univ. Denmark & Jyvaskyla, 2011. — 81 p.

шості дослідників щодо необхідності автономії в тій чи іншій мірі для університетів. Разом з тим, на сучасному етапі відбувається ускладнення поняття автономії університетів, що пов'язано зі складною структурою цього поняття. Тому єдиної думки про рівень автономії, її параметри, види, сфери застосування, необхідність регулювання і рамки досі немає.

Розширення автономії університетів зумовлено зміною їх ролі в сучасному суспільстві. З другої половини ХХ століття спостерігається кардинальне зростання ролі і функцій навчальних закладів в умовах становлення економіки знань. Так, Т. Парсонс і К. Керр в своїх роботах визначають широкий спектр функцій сучасного університету: загальна освіта; спеціальна освіта; пролонговане навчання: періодичне повернення до університету для вдосконалення у своїй професії; дослідницька робота; наукове співробітництво з організаціями та окремими представниками промисловості та культури; пошук і відбір талантів; виховання громадян — професіоналів і вчених; функція критика існуючого соціального порядку, держави і суспільства; культурний вплив на суспільство: університет як центр формування і поширення нових стилів життя; університет як частина істеблішменту¹⁴. Таким чином, перелік функцій університету в сучасному суспільстві, що змінюється значно ширше таких його класичних напрямків діяльності, як навчання і наукові дослідження.

У роботах англійського дослідника Р.П. Доре перелік функцій університету в розвитку суспільства ще більш розширений, до нього включено: культивування інтелектуальних навичок; формування статусу країни на міжнародній академічній арені; виховання поваги в суспільстві до інтелектуальної праці, інтелектуальної еліти, критичного мислення; формування патріотизму, норм етики і поведінки, позитивного ставлення до політичного режиму; формування прошарку «відчужених інтелектуалів», яким притаманне критичне ставлення до дій політичних лідерів або до домінуючих поглядів; формування нового переліку професій, їх легалізації та легітимізації; інтелектуальна підтримка політичної еліти і формування нового покоління цієї еліти через пошук і підтримку талантів¹⁵.

Ключові види автономії університетів

Лісабонська Декларація 2007 року чітко виділила чотири види автономії: академічну (рішення за навчальними планами і методам викладання, напрямками, масштабами і методам досліджень), фінансо-

¹⁴ Парсонс Т. Система современных обществ. — М.: АспектПресс, 1998. — С.127-131

¹⁵ Dore R.P. The Role of Universities in National Development. — London, 1978

ву (отримання і розподіл фінансування, рішення по платі за навчання, використання прибутку і т.д.), організаційну (визначення структури та статуту університету, укладання контрактів, вибори ректора та інших менеджерів) і кадрову автономію (набір, оплата праці та кар'єра персоналу). Для кожного типу автономії характерні свої показники, відповідно до яких оцінюється її рівень (табл.1).

Таблиця 1

ВИДИ АВТОНОМІЇ УНІВЕРСИТЕТІВ ТА ПОКАЗНИКИ ЇЇ ОЦІНКИ

Фінансова	Академічна
<ul style="list-style-type: none"> • тривалість та тип фінансування • можливість отримувати прибуток • можливість отримувати кредитування • можливість володіти нерухомістю • можливість визначати рівень оплати для місцевих / ЄС студентів • можливість регулювати оплату для студентів не громадян ЄС 	<ul style="list-style-type: none"> • можливість визначення рівня набору студентів та їх загальної чисельності, а також їх відбору на різні рівні підготовки • можливість визначати наповнення програм на різних рівнях навчання • можливість видаляти або закривати програму • можливість вибору мови навчання • можливість розробки критеріїв оцінки якості • можливість визначати основний зміст програми
Кадрова	Організаційна
<ul style="list-style-type: none"> • можливість приймати кадрові рішення (набирати і звільняти академічний та адміністративний персонал) • можливість визначати рівень заробітної плати • можливість приймати рішення для розвитку кар'єри адміністративного та академічного персоналу 	<ul style="list-style-type: none"> • вибори та звільнення керівництва • вибір критеріїв для керівництва • тривалість роботи керівництва • можливість залучення спеціалістів зовні до керівних органів • можливість приймати рішення відносно академічної структури • можливість створювати офіційні установи

Джерело: складено авторами за: Estermann Th., Nokkala T., Steinel M. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – Brussels, EUA, CRASP, HRK, Univ. Denmark & Jyvaskyla, 2011. – 81 p.; University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017 [Електронний ресурс.] – Режим доступу: <http://www.eua.be/Libraries/publications/University-Autonomy-in-Europe-2017>

На нашу думку, *академічна автономія* університетів, крім перерахованих вище свобод, полягає і в свободі вибору вченими і викладачами напрямків своїх наукових досліджень та інтересів. З іншого боку, така автономія повинна припускати і наявність інструментів оцінки роботи викладача за певними критеріями.

Організаційна автономія полягає у визначенні загальних правил функціонування університету: формування та регулювання організаційної структури закладу вищої освіти; топ-менеджменту (в структурі університету можуть бути присутніми «ректор», «прези-

дент», «проректор», «віце-канцлер», «канцлер» і т.д.); процедури призначення і виборів вищого керівництва. Вище керівництво (ректор) може вибиратися на основі: зборів трудового колективу; головування спеціального органу (рада директорів, керівних співробітників, сенату і т.д.) або ж: призначатися рішенням керівного органу; визначатися в результаті співпраці сенату і ради або студентської спільноти.

Іноді для призначення ректора необхідно підтвердження керівництва країни, Міністерства або Департаменту освіти. Така система діє в Чехії, Греції, Італії, Латвії, Іспанії, Швеції та інших країнах ЄС. Крім того, у багатьох країнах на законодавчому рівні закріплені вимоги до таких кандидатур: рівень освіти, досвід роботи, науковий ступінь, максимальний вік, міжнародний досвід, педагогічний стаж, управлінські навички, можливості займати посади за сумісництвом. Ці вимоги можуть відрізнятися для різних типів університетів в одній країні.

Вимоги до кваліфікації ректора або президента закладу вищої освіти в Латвії закріплено на законодавчому рівні. До них відносяться академічна позиція, науковий ступінь, досвід роботи в системі освіти, досвід роботи на керівних посадах. Звільнення посади також може бути регламентовано. Так, в Латвії максимальний термін перебування на посаді до переобрання становить 5 років, а звільнений ректор може бути тільки після відповідного розпорядження органів влади. Практика Великобританії допускає самостійне визначення університетом терміну повноважень керівництва та звільнення відбувається тільки при наявності серйозних проступків. В Україні ректор обирається в результаті виборів, термін перебування на посаді регулюється контрактом. Для керівників закладів вищої освіти законодавством України також чітко визначені критерії: кандидат на посаду керівника закладу вищої освіти має бути громадянином України, повинен вільно володіти державною мовою, мати вчене звання та науковий ступінь і стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років. Одна і та сама особа не може бути керівником відповідного закладу вищої освіти більше ніж два строки¹⁶:

Внутрішня структура закладів вищої освіти теж може бути визначена законодавчо, наприклад, на Кіпрі і в Словаччині. Хоча в більшості країн існує свобода щодо кількості факультетів, кафедр, департаментів і т.п. Обмеження можуть стосуватися і чисельності студентів на факультеті, так, в латвійських вузах може обмежуватися мініма-

¹⁶ Закон України про вищу освіту [Електронний ресурс.] — Режим доступу: <http://vnz.org.ua/zakonodavstvo/111-zakon-ukrayiny-pro-vyschu-osvitu>

льна чисельність студентів на програмі, що визначає можливість існування такої адміністративної одиниці.

Ще одним аспектом організаційної автономії є можливість створювати нові юридичні особи. У більшості розвинених країн (і в Латвії в тому числі) виші можуть створювати як комерційні, так і некомерційні організації. Однак, в Греції, Португалії, Словаччини університети не можуть займатися комерційною діяльністю. У певному сенсі усереднений варіант працює в Польщі, де університети можуть створювати організації в рамках виконання їх місії, що має бути підтверджено рішенням вищого державного органу.

У Данії університети можуть відкривати компанії, які в свою чергу мають повноваження створювати дочірні підприємства спільно з третьою стороною. Ці компанії можуть брати участь у фінансуванні діяльності наукових парків, студентських товариств і т.д., на що може бути використано близько 5% бюджету вузу. У Швеції перелік університетів, які мають право створювати компанії, чітко визначено законом. Заклади вищої освіти України мають право засновувати навчальні заклади і наукові установи; засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності. Також українські виші мають можливість утворювати, реорганізовувати та ліквідувати свої структурні підрозділи. В Україні навчальні заклади також можуть провадити видавничу діяльність та спільну діяльність з навчальнимикладами чи іншими юридичними особами, мають можливість самостійно приймати рішення щодо внутрішньої академічної структури.

Система управління в університетах може бути одно- або дворівневою і включати зовнішніх експертів або членів правління. Латвійські університети не можуть залучати зовнішні структури в члени правління, в той же час в більшості країн університети зобов'язані це робити. Система керівництва в латвійських вузах унітарна, що означає наявність тільки одного рівня прийняття стратегічних рішень щодо діяльності університету.

Участь зовнішніх членів в управлінні університетом може реалізовуватися в декількох варіантах:

- в Естонії, Данії і Великобританії університети можуть самостійно залучати таких учасників;
- в Норвегії, Словаччини та Швеції для цього необхідне узгодження з органами влади;
- у Франції, Австрії та Литві частина таких експертів призначаються університетами, а частина — державними органами;
- в Угорщині, Італії та Іспанії цих експертів призначають державні органи.

Оцінка рівня автономії університетів

Європейською асоціацією університетів щорічно оцінюється рівень автономії в європейських країнах: як загалом, так і по окремих її видах. За останніми спостереженнями проведена оцінка організаційної автономії університетів, що дозволило ранжувати країни за рівнем окремих форм прояву свобод (табл. 2).

Таблиця 2

ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ АВТОНОМІЇ УНІВЕРСИТЕТІВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

	Країна (регіон)	% автономії
1.	Великобританія	100
2.	Данія	94
3.	Фінляндія	93
4.	Естонія	87
5.	Північна Рейн-Вестфалія	84
6.	Ірландія	81
7.	Португалія	80
8.	Австрія	78
9.	Норвегія	78
10.	Гессен	78
11.	Литва	75
14.	Латвія	61

Джерело: складено авторами за: University Autonomy in Europe. Електронний ресурс. [Режим доступу]: http://www.hkvs.muni.cz/uploads/Autonomy_QAconf_Masaryk.pdf

Як видно з таблиці 2 найвищий рівень організаційної автономії мають університети Великобританії, в Латвії ж рівень автономії оцінений на середньому рівні. Хоча цей показник досить низький.

Реалізація всього спектра функцій університетів в сучасних умовах вимагає обов'язкового розширення їх автономії, їх прав і повноважень щодо здійснення відповідної діяльності, у тому числі і в навчальній діяльності. Академічна автономія не може бути реалізована в умовах державного регулювання і бюрократизації процесу освіти¹⁷. Академічна автономія університетів полягає в можливості приймати

¹⁷ Academic Freedom/ Ed.By J. Johnsen. N.Y., 1925

рішення про загальну кількість студентів, що може бути реалізовано в рамках декількох моделей:

- самостійне рішення університету щодо загальної чисельності студентів;
- спільне рішення як державних органів, так і університету;
- рішення виключно державних органів управління;
- рішення щодо чисельності приймаються на двох рівнях.

У Латвії університети приймають ці рішення самостійно. У деяких країнах чисельність студентів обмежена ліцензіями, в яких зазначена загальна кількість місць. В рамках іншої моделі, де рішення приймаються спільно, державою визначається чисельність студентів, які навчаються за рахунок бюджетного фінансування, а кількість комерційних місць визначається університетами. У Туреччині, наприклад, чисельність студентів визначається виключно державою.

Технічно таким обмеженням можуть виступати правила прийому до університетів. Ці правила можуть формуватися державою, на основі спліт-моделі або університетами. У Латвії працює спліт-модель, в рамках якої студенти вступають на основі загальних правил, встановлених державою, проте університети можуть додатково формувати свої обмеження або правила. Наприклад, можуть вводити додатковий вступний іспит, але наявність середньої освіти є обов'язковою для вступу до будь-якого ЗВО. Крім того, в Латвії університети повинні проходити акредитацію, в рамках якої підтверджується рівень підготовки студентів у виші.

В Україні чисельність всіх студентів чітко обмежується ліцензованим обсягом. Заклади вищої освіти функціонують на основі Стандартів освітньої діяльності, які визначають мінімальні вимоги до кадрового, навчально-методичного та інформаційного забезпечення освітнього процесу, а також Стандартів вищої освіти, які визначають вимоги до змісту та результатів навчальної діяльності ЗВО. Проте відповідно до Закону України національні заклади вищої освіти можуть здійснювати підготовку фахівців з вищою освітою за власними експериментальними освітніми програмами та навчальними планами¹⁸. Освітні програми в межах ліцензованої спеціальності можуть бути реалізовані самостійно навчальним закладом, автономія передбачає також можливість самостійно обирати форми навчання та організації освітнього процесу. Навчальні заклади можуть розробляти та запроваджувати власні програми. Критерії оцінки якості підготовки фахівців визначаються як самостійно, так і в рамках процедури акредитації.

¹⁸ Закон України про вищу освіту [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://vnz.org.ua/zakonodavstvo/111-zakon-ukrayiny-pro-vyschu-osvitu>

Стандартизація навчання в закладах вищої освіти призводить до формування певного пакета знань, навичок і умінь, якими повинен володіти фахівець, але при цьому ці стандарти неминуче стають рамками, що обмежують автономію. Це протиріччя призводить до формалізації дисциплін, підвищенню ролі формальних вимог, їх переваги над реальним змістом навчальної дисципліни. В даному випадку академічна мобільність університету має дуже формальний характер. Оцінка академічної автономії університетів наведена в табл. 3.

Таблиця 3

ОЦІНКА АКАДЕМІЧНОЇ АВТОНОМІЇ УНІВЕРСИТЕТІВ

	Країна	%
1.	Ірландія	100
2.	Норвегія	97
3.	Великобританія	94
4.	Естонія	92
5.	Фінляндія	90
6.	Ісландія	89
7.	Кіпр	77
8.	Люксембург	74
9.	Австрія	72
10.	Швейцарія	72
20.	Латвія	55

Джерело: складено за University Autonomy in Europe. Электронный ресурс. [Режим доступа]: http://www.hkvs.muni.cz/uploads/Autonomy_QAconf_Masaryk.pdf

Як бачимо, Латвія займає лише 20-е місце серед 28 оцінених країн з рівнем автономії «нижче середнього». Реалізація академічної автономії має супроводжуватися змінами адміністративних функцій і перерозподілом повноважень в рамках закладів вищої освіти. Підтримка академічної автономії, в рамках якої визначається свобода наукової діяльності, має супроводжуватися впровадженням практик управління, характерних для приватного бізнесу і комерційного сектора економіки. Невід'ємними рисами автономії університетів повинні ставати: управління ризиками, стратегічне фінансове управління, формування дослідницького і фінансового портфолію і т.д.

Наступною сферою університетської автономії є *кадрова автономія*, яка стосується свободи найму персоналу. В деяких країнах існує

цілий ряд обмежень, залежно від рівня займаної посади, терміну роботи, свободи просування і т.д. Ці правила можуть стосуватися можливостей набору, звільнення, стимулювання, покарання, винагороди. Латвійські університети можуть вільно набирати персонал залежно від виробничої необхідності, однак держава може формувати деякі обмеження. Таким обмеженням може бути встановлення мінімальної заробітної плати для кожної категорії персоналу, хоча спеціальні законодавчі та нормативні документи регулюють звільнення університетського персоналу відсутні. В даному випадку регулювання відбувається на основі загальних нормативних актів. Загалом, кадрова автономія Латвії знаходиться на високому рівні і визначає позиції в десятці кращих. На цій же основі здійснюється просування персоналу, яке можливе лише за наявності вакантних місць. У Великобританії це відбувається самостійно університетом, що пов'язано з можливостями, наданими високою фінансовою автономією (табл. 4).

Таблиця 4

ОЦІНКА КАДРОВОЇ АВТОНОМІЇ УНІВЕРСИТЕТІВ

	Країна	%
1.	Естонія	100
2.	Великобританія	96
3.	Чехія	95
4.	Швеція	95
5.	Швейцарія	95
6.	Фінляндія	92
7.	Латвія	92
8.	Люксембург	87
9.	Данія	86
10.	Литва	83

Джерело: складено авторами за University Autonomy in Europe. Електронний ресурс. [Режим доступу]: http://www.hkvs.muni.cz/uploads/Autonomy_QAconf_Masaryk.pdf

Автономія університетів передбачає підпорядкування законам ринку і формування такого пакету знань, який буде затребуваний на ринку праці. У той же час, не можна допустити утиск фундаментальних досліджень або інших суспільно важливих цілей, в яких ринок не зацікавлений. Подолання цих обмежень має бути компенсовано проду-

маним державним регулюванням, яке повинно націлювати університети на стратегічні потреби і інтереси суспільства.

На це протиріччя вказує в своїх роботах Ю. Тімм, стверджуючи, що автономія навчального закладу не є абсолютною свободою. Виш пов'язаний з державою і суспільством не тільки бюджетом державної установи, а й основними завданнями, які стоять перед ним, соціальними очікуваннями щодо питання якості освіти та суспільної користі, яку можуть принести його випускники¹⁹. З метою вирішення цієї суперечності в Німеччині в якості важливого управлінського механізму розглядається діяльність рад навчального закладу. Такі поради дають змогу залучити зовнішніх експертів і соціальних партнерів у різних сферах діяльності.

Інша суперечність пов'язана з фінансовою автономією. *Фінансова автономія* передбачає свободу закладу вищої освіти використовувати фінансові кошти на свій власний розсуд. Однак, кошти отримані шляхом державного фінансування потребують великого обсягу звітної документації та наявності певних критеріїв ефективності використання цих коштів. Гроші, отримані від бізнесу, також в основному мають цільове призначення: підготовка кадрів, виконання певних робіт, дослідження конкретних процесів чи явищ. Це знову ж таки передбачає наявність звітної документації та розробку нових критеріїв і вимог до розподілу цих ресурсів.

Фінансова автономія тою чи іншою мірою характерна для закладів вищої освіти більшості розвинених країн. Так, у Франції університетам надана можливість самостійно знаходити фінансові кошти, в тому числі і за допомогою спонсорства приватних компаній. Однак існує точка зору, що такий пошук коштів може призвести до зловживань і тиску на керівництво навчального закладу з боку компаній-спонсорів з приводу прийому на навчання. У Німеччині в окремих землях так само дозволено залучати додаткові джерела фінансування, і в тому числі і у формі оплати за навчання, яка складає приблизно 500 євро за семестр, хоча це рішення держава залишає за навчальними закладами.

Заклади вищої освіти в своїй більшості отримують фінансування у вигляді блоку або гранту, який може бути використаний на розсуд вузу для досягнення його цілей в рамках місії. Таке фінансування характерно для країн Західної Європи. Фінанси розподіляються між факультетами на розсуд адміністрації закладу вищої освіти. Інша система фінансування передбачає постатейний розподіл. Така система працює в Греції і Туреччині, де фінансування виділяється окремо для кожного факультету. Однак навіть грантове фінансування не перед-

¹⁹ Timm J. Kontrakt management und Zielvereinbarungen / Reform Universitäten. Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg). Bonn, 1999. S232, 23-31

бачає абсолютної свободи в розподілі коштів. Найчастіше це відбувається через обмеження сум на певні види діяльності.

Обмеження на внутрішній розподіл фінансів відсутній в Данії, Естонії, Фінляндії та ще кількох країнах Північної Європи. У Латвії державне фінансування здійснюється в рамках статей: заробітна плата, інвестиції, навчання, дослідження, інфраструктура. Університети не можуть перерозподіляти ресурси, виділені за цими статтями.

Фінансування університетів може бути на період від року і вище, залишки на кінець року можуть залишатися як на рахунках університету, так і повертатися в державну казну. В окремих випадках ці фінанси можуть розподілятися на інвестування. У Латвії державні університети можуть мати профіцит рахунку на кінець року, однак це вимагає затвердження вищими органами управління. На відміну від цього в Великобританії такого обмеження немає. В Україні всі залишки на рахунках закладів вищої освіти на кінець року повертаються до державного бюджету.

Фінансова автономія в деяких країнах може поширюватися так само і на можливість зовнішнього кредитування. У Греції, Норвегії, Швейцарії та Португалії така можливість відсутня. Однак в Австрії, Данії та Нідерландах університети можуть брати позики без жорстких обмежень. У Латвії зовнішні позики можливі тільки з дозволу державних органів. У Швеції такі позики можливі тільки у державних банків. Ряд держав мають обмеження у вигляді встановленого максимального відсотка для позики.

Власність університетів теж регулюється державними органами управління. Університети Латвії не можуть вільно продавати або здавати в оренду будівлі або приміщення, однак у Великобританії університети можуть розпоряджатися нерухомістю на свій розсуд.

В Україні заклади вищої освіти також не можуть продавати чи купувати приміщення та землю, але, разом згідно останнього Закону про вищу освіту дещо розширені їх права. Так, заклади мають право засновувати сталий фонд (ендавмент) закладу вищої освіти та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду, а також отримувати майно, кошти і матеріальні цінності, зокрема будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, у тому числі як благодійну допомогу; відкривати поточні та депозитні рахунки у національній та іноземній валютах відповідно до законодавства, користуватися банківськими кредитами; брати участь у формуванні статутного капіталу інноваційних структур і утворених за участю закладів вищої освіти малих підприємств, що розробляють і впроваджують інноваційну продукцію,

шляхом внесення до них нематеріальних активів (майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності).

Крім того, до фінансових свобод університету відноситься можливість встановлювати плату за навчання. Вартість освітніх послуг в латвійських державних університетах може визначатися самостійно, в той же час в Іспанії, Австрії та на Кіпрі ціна встановлюється державою. Це застосовується як для місцевих студентів або студентів-ЄС, так і для студентів не ЄС-спільноти. Державне фінансування навчання латвійських студентів може поширюватися як на державні, так і приватні заклади вищої освіти (табл. 5).

Таблиця 5

ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ УНІВЕРСИТЕТІВ

	Країна	%
1.	Люксембург	91
2.	Естонія	90
3.	Великобританія	89
4.	Латвія	80
5.	Нідерланди	77
6.	Угорщина	71
7.	Італія	70
8.	Португалія	70
9.	Словаччина	70
10.	Данія	69

Джерело: складено авторами за University Autonomy in Europe. Електронний ресурс. [Режим доступу]: http://www.hkvs.muni.cz/uploads/Autonomy_QAconf_Masaryk.pdf

Як видно з таблиці 5 фінансова автономія в Латвії знаходиться на високому рівні і наявність таких свобод формує можливості для підвищення конкурентоспроможності ВНЗ. Для більш наочної оцінки свобод оцінимо їх рівень в багатокутнику (рис. 1).

Як зразок для аналізу обрано Великобританію, рівень автономії якої є одним з найвищих серед європейських країн. Великобританія, як провідна країна по свободам університетів майже всі показники має на рівні близько 100%, в той же час в Литві, де фінансування освіти знаходиться на високому рівні, автономія досить обмежена і в цілому може бути оцінена як «нижче середнього». У Латвії ж мінімальний показник в рамках академічних свобод університетів, що має стати предметом подальшого вивчення.

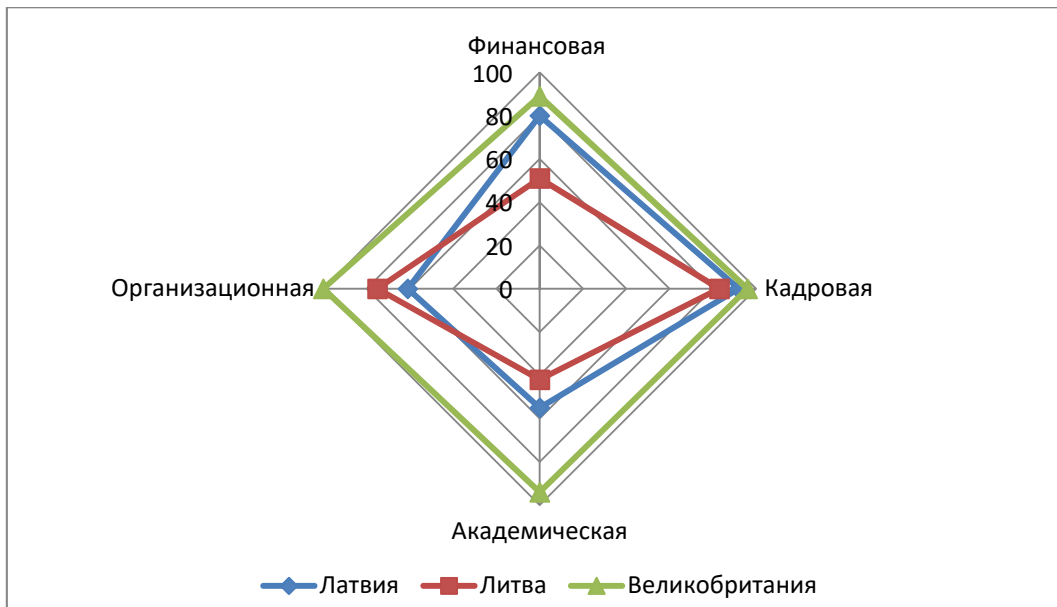


Рис.1. Співвідношення свобод університетів в окремих країнах

Моделі автономії університетів

У кожному конкретному випадку співвідношення регулюючих механізмів і свобод може бути істотно різним, що формує різний рівень автономії закладу вищої освіти. Відповідно до цього можна виділити такі основні моделі: мінімальної, часткової або повної автономії.

Модель мінімальної автономії передбачає організацію діяльності бюджетних освітніх установ, повністю підпорядкованої завданням власника (засновника). У цій моделі всі можливості приймати самостійні рішення в господарській діяльності закладів вищої освіти практично зведені до нуля. Така модель характерна для Південної Кореї, де фінансове, матеріальне та організаційно-правове керівництво здійснюється в централізованому порядку і має, як правило, авторитарний характер. Слід уточнити, що автономія в Кореї має складний характер, поєднує певний рівень самостійності і централізоване загальне керівництво. Наприклад, Міністерство освіти формує список можливих керівників навчальних закладів і обирається тільки учасник цього списку. Але при цьому в своїй роботі керівник має певний ступінь автономії, адже для його зняття з посади необхідне рішення глави держави.

В рамках моделі часткової автономії університетів мають місце частково самостійні повноваження у фінансовій сфері, але при цьому їм встановлені контролюючі механізми використання ресурсів. Таким чином, університетам надається можливість самостійних рішень в рамках встановлених норм, правил, стандартів. Це може стосуватися як фінансової, так і академічної автономії. Модель часткової автономії реалізується в Китаї, де в рамках стратегії освіти передбачена децентралізація і приватизація на основі національних теорій і світового досвіду.

Модель повної автономії передбачає відсутність організаційної або майнової підпорядкованості. Такий вид автономії дає найбільші можливості для свободи вибору системи роботи навчального закладу, в той же час мають місце деякі форми контролю діяльності. Приклади реалізації такої моделі автономії можемо спостерігати в США, Канаді, Австралії та частково Японії. Для них характерна сильна децентралізація в управлінні, відсутність державної монополії на створення закладів вищої освіти і різноманітність як навчальних закладів, так і навчальних програм.

Визначення того, до якого виду автономії відноситься навчальний заклад, є досить непростим питанням. Спроби оцінити автономію закладів вищої освіти здійснювалися неодноразово протягом тривалого періоду часу. В кінці 1970-х Центром Досліджень та Інновацій в Сфері Освіти Організації Економічного Співробітництва і Розвитку були розроблені критерії визначення автономії закладів вищої освіти. Це дослідження проводилося в 52 навчальних закладах. Загальний індекс автономії в рамках дослідження визначався на основі можливості приймати рішення по 20 ключових питаннях, які були визначені як «індекси автономії»²⁰.

Ці індекси включають в себе величезну кількість показників, за якими оцінюється діяльність навчального закладу. Наприклад, оцінці підлягають процеси, пов'язані з викладацькими посадами (створення, призначення, підвищення кваліфікації, підвищення на посаді, наявність відпустки і т.д.). Крім того, оцінювалася автономія в питаннях призначення чи виборів ректора, вибору методів навчання, формування навчальних планів, зарахування і відрахування студентського складу, можливості розподілу бюджету і т.д. За результатами дослідження університети Великобританії набрали 100 балів, тоді як університети Франції, Австрії, Німеччини, Швейцарії та Нідерландів отримали 42, 32, 29 і 43 бали, відповідно²¹.

²⁰ Кемаль Гурюз. Автономия университета и академическая свобода: исторические перспективы. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://ihe.nkaoko.kz/archive/67/389/>

²¹ Кемаль Гурюз. Автономия университета и академическая свобода: исторические перспективы. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://ihe.nkaoko.kz/archive/67/389/>

У 2003 році ОЕСР продовжила свої дослідження автономії закладів вищої освіти. В основі цього дослідження — широкий список показників, що включає можливість володіти нерухомим майном, отримання кредитування, встановлення академічної структури програм, форми прийому на роботу співробітників і розмір їх заробітної плати, визначення розміру оплати за навчання, можливість використання фінансових ресурсів на розсуд адміністрації і т. д. Фактично ці дослідження показали, що змінюється роль держави в управлінні закладами вищої освіти.

У цьому дослідженні оцінювався і рівень автономії (мінімальна, часткова, повна автономія). Дослідження довели, що в більшості країн зменшується рівень бюрократизації, залежно від державних органів влади або державних програм. Винятком стали країни південної Європи і Латинської Америки.

Крім оцінки автономії закладів вищої освіти оцінювалася також участь недержавних і міжнародних організацій в діяльності навчального закладу. Так, особливу увагу в рамках дослідження було приділено новим учасникам ринку освітніх послуг, до яких відносяться наднаціональні організації (ОЕСР, ЮНЕСКО), різні міжнародні мережі агентств (Міжнародна мережа агенцій із забезпечення якості, Європейський реєстр із забезпечення якості і т.п.), різні міжнародні процеси (наприклад, Болонський) і угоди (ГАТС). Такі учасники ринку, з одного боку, припускають автономію закладів вищої освіти, а з іншого — їх участь породжує нову хвилю суперечностей, пов'язаних з можливостями здійснення академічної свободи в постійно мінливому середовищі.

Висновки

Актуальність дослідження автономії закладів вищої освіти визначається складністю самого поняття автономії. Ефективна діяльність університетів в сучасному мінливому і складному зовнішньому середовищі потребує від них гнучкості та адаптивності до нових викликів, що зумовлює необхідність забезпечення та розвитку автономії. З іншого боку, актуальною проблемою залишається забезпечення такого державного регулювання, яке б було стимулюючим, не жорстким, але, водночас, орієнтованим на високу якість освіти та досліджень. Пошук оптимального співвідношення автономії і державного регулювання обумовлює наявність різного ступеня автономії, яка в свою чергу може відрізнятися в різних сферах діяльності університетів (організаційна, кадрова, фінансова, академічна). Складність визначення природи, рівнів і механізмів автономії університетів в сучасно-

му глобалізованому світі обумовлює актуальність і необхідність подальшого вивчення цих питань. Стрімкі зміни в сучасному світі вказують на перспективність подальших досліджень можливостей автономії, вивчення ефективного досвіду різних країн та пошуку оптимального поєднання повноважень університетів і державного регулювання.

Головною метою цих пошуків має виступати підвищення якості та результативності функціонування національної системи вищої освіти, невід'ємною частиною чого виступає посилення такої інституції як університет. Для сучасної України важливим завданням виступає вивчення та використання успішного досвіду тих країн, де створені найкращі умови для університетської діяльності та реалізації місії університетів в суспільстві. Проведений порівняльний аналіз автономії закладів вищої освіти України довів, що для нас ще залишається багато питань для подальшого теоретичного опрацювання та практичного застосування.

Список літератури

1. *Вольфганг Ройтер*. Финансирование образования: международные модели, пути, опыт и мышление. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://ecsocman.hse.ru/rubezh/msg/18071517.html>
2. Закон України про вищу освіту [Електронний ресурс.] – Режим доступу: <http://vnz.org.ua/zakonodavstvo/111-zakon-ukrayiny-pro-vyschu-osvitu>
3. *Кемаль Гурюз*. Автономия университета и академическая свобода: исторические перспективы. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://ihe.nkaoko.kz/archive/67/389/>
4. *Парсонс Т.* Система современных обществ. – М.: АспектПресс, 1998. – С.127-131
5. Academic Freedom / Ed. By J. Johnsen. N.Y., 1925
6. *Arrow, Kenneth*. Higher education as a filter: - «Journal of Public Economics», 1973, vol. 2, N 3
7. *Vogumil J., Heinze R.G.(Hg.)* NeueSteuerung von Hochschulen. Berlin, 2009. S. 168
8. *Dalkir, K.* Knowledge Management in Theory and Practice. Jordan Hill, Oxford: Elsevier Inc., 2005. 330 p.
9. *Dore R.P.* The Role of Universities in National Development. – London, 1978
10. *Estermann Th., Nokkala T., Steinel M.* University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – Brussels, EUA, CRASP, HRK, Univ. Denmark & Jyvaskyla, 2011. – 81 p.;

11. For a discussion of the limitations on autonomy abroad see. University autonomy / International Association of Universities. Paris : International Association of Universities, 1965.

12. *Hook S.* Academic Freedom and Academic Anarchy. N.Y., 1965.

13. The Concept of Academic Freedom / Ed. By E.L.Pincoffs Austin, 1972

14. *Timm J.* Kontrakt management und Zielvereinbarungen / Reform Universitäten. Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg). Bonn, 1999. S232, 23-31

15. University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eua.be/Libraries/publications/University-Autonomy-in-Europe-2017>

16. University Autonomy in Europe. Электронный ресурс. [Режим доступа]: http://www.hkvs.muni.cz/uploads/Autonomy_QAconf_Masaryk.pdf

Стаття надійшла до редакції 05.03.2018.