

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРАВА ТА ПОЛІТИКИ

УДК 378:35.072.1

Ківалов С. В., НУ «ОЮА»

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ УНІВЕРСИТЕТСЬКОЇ АВТОНОМІЇ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

В статті розглянуто сутність та основні види (сфери) університетської автономії: академічну, фінансову, організаційну, кадрову. Визначено три моделі автономії, сформовані світовою практикою: ліберальну, центристську та обмежену. З'ясовані сильні та слабкі сторони цих моделей. Розглянуто основні моделі фінансування вищої освіти. Визначено модель, що сформуливалася в Україні. Проаналізовано основні проблеми впровадження університетської автономії.

Ключові слова: освіта, демократія, децентралізація, університет, автономія, підприємницький університет, інноваційна модель.

Розвиток ринку освітніх послуг сприяє інноваційним змінам та є одним із факторів забезпечення конкурентоспроможності країни.

Досвід зарубіжних країн показав значну роль у цих процесах формування та розвитку автономії університетів. Так, в результаті трансформації моделі співпраці університетів з державою та суспільством була створена нова трьохстороння система взаємодії «університет-державо-бізнес». Це дало змогу формування різноманітних моделей інноваційного розвитку освітніх закладів, а саме: підприємницького університету, університету-технополісу, університетського кластеру, вертикального та матричного університетів,

французької, шведської, датської китайської, південно-корейської та інших [7].

Термін «підприємницький університет» в науковий обіг ввів Б. Кларк, що сформулював в 1998 р його основні характеристики: посилення управлінського ядра університету, розширення зв'язків з групами і організаціями за межами вузу, диверсифікація джерел фінансування, стимулювання підприємницької активності підрозділів вузу, розвиток всеосяжної підприємницької культури. Завданнями такого університету є: управління вищим навчальним закладом з використанням світового досвіду передових університетів; формування об'єктів інноваційно-підприємницької інфраструктури; розширення фінансових джерел та інструментів управління і використання їх для власного розвитку; формування залежності оплати праці основного професорсько-викладацького складу від результатів їх діяльності, в тому числі в напрямку розвитку підприємництва (створення спільних з вузом малих підприємств, виконання перспективних для впровадження науково-дослідних проєктів і т.д.) [5, с. 117].

Інноваційний розвиток вузів має єдину концептуальну основу, що складається з п'яти принципів: підприємництва; сильного адміністративного ядра; периферії, що посилено розвивається; фандрайзингу та диверсифікаційної бази фінансування; зацікавленості в перетвореннях основних підрозділів університету [8, с. 91].

В рамках дослідження інноваційного розвитку зарубіжних вузів, проведеного в 2012-2013 рр. на кафедрі управління інноваціями Російського державного університету інноваційних технологій та підприємництва, було виявлено особливості інноваційного розвитку університетів, характерне для всіх країн:

- посилення автономії і незалежності вузів;
- ретельна розробка інноваційних організаційних моделей університетів;
- відповідність напрямків підготовки, пропонованих університетами, самим затребуваним в суспільстві спеціальностями, а також науковим і технологічним процесам;
- реалізація тріади «наука–освіта–виробництво»; зближення університетів з реальним сектором економіки: з промисловими підприємствами та бізнесом;
- застосування інноваційних інтерактивних засобів, форм і методів навчання (в тому числі інформаційно-комунікаційних технологій, технології реального часу);

- створення інноваційних кластерів;
- створення міжуніверситетських центрів колективного користування обладнанням;
- інтернаціоналізація, транснаціоналізація і глобалізація вищої освіти; зближення систем вищої освіти західних країн;
- новий рівень розвитку міжнародного ринку освітніх послуг; відкритість і доступність міжнародної освіти. Збільшення академічної мобільності студентів та викладачів [8, с. 92].

Інноваційним університетам притаманні використання передових освітніх та організаційні технології, високотехнологічна інфраструктура та значна частка впроваджених у виробництво і економіку наукових розробок студентів, аспірантів та співробітників.

Отже, перший крок на шляху до створення інноваційних університетів та інноваційної економіки країни – це університетська автономія.

Автономія вузів являє собою форму взаємозв'язку між вищими навчальними закладами та органами влади всіх рівнів, а також суспільством у всьому різноманітті структур, що його представляють.

В Лімській декларації про академічну свободу і автономію вищих навчальних закладів зазначено: «автономія означає незалежність вищих навчальних закладів від держави, інших громадських або політичних сил в прийнятті рішень про їх внутрішнє адміністрування, фінансове управління і незалежність у здійсненні своєї освітньої політики, наукових досліджень та інших споріднених видів діяльності» [11]. Разом з тим автономія вузів невіддільна від їх відповідальності перед державою і суспільством, наявності широкого спектра механізмів контролю і підзвітності вузів, прозорості їх діяльності для суспільства.

До основних передумов розвитку самостійності вузів можна віднести:

- вузи традиційно в усі часи та епохи володіли значною автономією, обумовленою в першу чергу неможливістю жорсткого контролю і регулювання інтелектуальної праці як такої;
- високий рівень динаміки соціального середовища вимагає від вузів оперативно і гнучко взаємодіяти з економічним, соціальним і культурним оточенням;
- зростання невизначеності як ключова характеристика сучасного ринкового середовища диктує підвищення самостійності всіх суб'єктів суспільного життя, в тому числі вузів;

- загальна тенденція розвитку університетів – їх укрупнення – призвела до перетворення вузів в великі поліструктурні комплекси, управління якими неефективне без широкого делегування повноважень і відповідальності;

- різноманітні траєкторії розвитку вузів і надання їм можливості шукати власні шляхи досягнення національних цілей призводять до накопичення досвіду самостійності у вищій школі та підвищенню ефективності її діяльності;

- зростання регіональної ролі вузів в неминуче веде до необхідності розширення їх повноважень для найбільш адекватного відображення специфічних особливостей регіону, його географічного розташування, соціальних і демографічних умов;

- включення вузів в ринкові відносини диктує підвищення їх самостійності в умовах конкурентного середовища [13, с. 107].

Відповідно до Лісабонської декларації 2007 року, вузівська автономія реалізується в чотирьох основних сферах: академічній (рішення за навчальними планами і методам викладання, напрямками, масштабами і методам досліджень), фінансовій (отримання і розподіл фінансування, рішення по платі за навчання, використання прибутку і т.д.), організаційній (визначення структури та статуту університету, укладання контрактів, вибори ректора та інших менеджерів) та кадровій (набір, оплата праці та кар'єра персоналу) [9].

Зарубіжний досвід практики автономії вузів дозволяє виділити три основні моделі: ліберальну, центристську, обмежену, що розрізняються між собою обсягом делегованих вузам повноважень.

Ліберальна модель (США, Великобританія, Канада) характеризується широкою автономією вузів. Роль міністерства освіти і інших органів влади та надвузовських структур управління полягає не в регулюванні і спрямуванні діяльності вищих навчальних закладів, а в формуванні стратегічних пріоритетів і параметрів розвитку системи вищої освіти, до досягнення яких, на думку уряду, вони повинні прагнути, у виробленні загальної фінансової та академічної політики, здійсненні спільного контролю за використанням землі, будівель, іншого власності, що належить вузу.

Значні управлінські повноваження зосереджені в організаціях-посередниках (у багатьох випадках державно-громадських або професійно-громадських), які можуть відповідати за ліцензування і акредитацію освітніх програм, забезпечувати оцінку якості освіти, виконувати функції розподілу фінансових ресурсів та ін.

У своїй навчальній і науково-дослідній діяльності ВНЗ спираються в основному на громадські, а не на державні структури, активно використовують позаадміністративні інструменти управління, що забезпечують реалізацію національної стратегії розвитку освіти, відкритість і прозорість, інформованість громадськості про діяльність вузу.

В цілому ряді країн такі важливі управлінські функції, як привласнення кваліфікацій за підсумками отриманої освіти, передаються громадянським асоціаціям професіоналів (наприклад, іспити на право займатися певними видами професійної діяльності). Ряд відповідальних функцій, що відносяться до акредитації освітніх програм і проведення єдиних іспитів, може передаватися і асоціаціям університетів.

Так, університети США користуються широкою автономією. У своїй навчальній і науково-дослідній діяльності вони спираються на суспільні, а не державні структури, це обумовлено тим, що за Конституцією США сфера вищої освіти віднесена до компетенції органів управління штатів, а не федерального уряду. Якщо університет успішно виконує свої функції по навчанню й знаходить необхідні фінансові засоби для наукових досліджень, він користується повною свободою у здійсненні досліджень, обговоренні й публікації їхніх результатів [12].

Британські університети є автономними організаціями, створеними відповідно до королівської хартії або парламентським актом. Кожний з них має власну структуру управління, фінансові питання вони вирішують за участю представників широкої громадськості, а безпосередню відповідальність за фінансову діяльність вищих навчальних закладів несе його скарбник. Однак, власні плани університетів повинні враховувати національні потреби і можливість [3, с. 220].

В рамках централістської моделі (Франція, Німеччина, РФ) вузи з правової точки зору також є автономними в навчальній, науково-дослідній, адміністративній та фінансовій діяльності. Разом з тим відносини університету з державою регулюються і регламентуються законодавчими актами, наказами та інструкціями органів державного управління. Структура і функції вузів, навчальні плани і програми, незважаючи на оголошену університетську автономію, в значній мірі визначаються саме інструкціями державних органів управління освітою, які вирішують багато оперативні питання діяльності вищих навчальних закладів.

Вузівська автономія реалізується в ряді сфер дуже обмежено (академічна діяльність, фінанси) і більш істотно – у вирішенні питань організаційної структури, форм і методів управління.

Так, у Франції, незважаючи на законодавчо закріплену автономію вузів, самостійність навчальних закладів дещо обмежена підзаконними актами, а відносини університетів з державою регулюються договорами, укладеними вищими навчальними закладами з державою. Національний комітет Франції за оцінкою діяльності освіти виступає за більш ефективну автономію, що, на його думку, пов'язано з необхідністю підвищення конкурентоспроможності національної освіти на світовому ринку.

Форма фінансування вузів Німеччини відповідно до закону про вищу освіту 1998 року орієнтована на показники успіху, оцінку рівня наукових досліджень і викладання, оцінну систему в процесі навчання та іспитів, а також підвищення зобов'язань вузів в області надання навчальних консультацій [1].

Модель обмеженої автономії. Обмеження автономії вузів обумовлені тим, що державні органи влади: прагнуть контролювати процес інновацій і розвитку, пов'язаний з вищою школою; активно беруть участь в справах вищої школи, так як вища освіта відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку країни; регулюють процеси, що відбуваються в системі вищої освіти, оскільки очевидна роль вищої школи в підвищенні конкурентоспроможності кваліфікованої праці – найважливішого чинника зростання виробництва [13, с. 112].

Практика показує, що одні тільки ринкові механізми саморегуляції не здатні забезпечити потреби суспільства в підготовці фахівців. В рамках цієї моделі регулятивну роль поряд з традиційною нормативною базою, детально розпорядчої стандарти, процедури навчання, тарифні сітки оплати праці та інші деталі вузівського життя, виконують обмежені елементи вузівської автономії, переважно в сфері академічних свобод.

Кожна з зазначених моделей має як сильні, так і слабкі сторони. Так, до позитивних рис ліберальної моделі можна віднести зростання ролі вищої школи в соціально-економічному розвитку країни; високу ефективність і якість управління вищої школи завдяки розподілу управлінських функцій між міністерством й іншими державними та громадськими організаціями; ефективну взаємодію з регіональними ринками праці і місцевими громадами. До слабких сторін

моделі слід віднести ризик втрати контролю над реалізацією єдиної національної освітньої політики, а також ймовірність власних варіантів стратегії розвитку вищої школи та необхідність координації діяльності організацій-посередників.

Центристська модель дозволяє встановити баланс державного регулювання і самостійності вузів, зберегти єдиний освітній простір країни, розподілити відповідальність за вищу освіту між державою і вузами. Проте вона передбачає залежність вищої школи від адміністрування з боку державних органів, а також зниження ефективності взаємодії вузів з навколишнім середовищем.

До сильних сторін обмеженої моделі можна віднести збереження керованості вищої школи в інтересах держави; регульований процес зростання вузів, витрат на вищу школу; подолання напружень, обумовлених розвитком ринкових відносин в вузах. Одночасно, слабкими сторонами моделі є втрата гнучкості та оперативності в рішенні задач ринкового середовища; розвиток споживчих тенденцій у вищій школі; «одержавлення» вузів, перетворення їх в структури, що обслуговують переважно запити органів влади.

Світовою практикою було сформовано три основні моделі фінансування вищих освітніх закладів [10]:

- орієнтація на створення вільного ринку в сфері вищої освіти. Державні навчальні заклади отримують з бюджету до 50% всіх фінансових надходжень, а приватні вузи не мають майже ніякої підтримки. Прихильники цієї моделі асоціюють вузи з автономним підприємством, яке діє на ринку так само, як і будь-яке інше підприємство. Однак поряд з підвищенням автономії, така модель вимагає посилення контролю з боку владних структур за використанням бюджетних коштів. Для такої моделі фінансування властива фінансова підтримка через стипендії, гранти для обдарованих, а не бідних студентів. Ця модель є відкритою для приватизації системи освіти;

- модель формування громадської ринку в сфері вищої освіти – характеризується рівновагою між активною допомогою держави і особистою відповідальністю в навчанні і кар'єрі. Ця модель націлена на часткове використання ринкових відносин у сфері вищої освіти та передбачає поступове скорочення державного фінансування (не в абсолютному вираженні, а в розрахунку на одного студента) з одночасним збільшенням частки приватного фінансування, в першу чергу за рахунок споживачів [6, с. 45];

– антиринкова модель, орієнтована на блокування ринкових відносин в сфері вищої освіти. На думку прихильників такої моделі, для подальшого розвитку «суспільства добробуту» держава повинна взяти на себе всю відповідальність за фінансування вищої освіти. Модель є закритою для будь-якої приватизації навчальних закладів. Так, абсолютна більшість вузів Німеччини – державні, і навчання в них для студентів безкоштовне, при цьому більше 30% студентів отримують матеріальну допомогу або з федерального бюджету (33% всіх коштів), або з бюджетів земель (44,6%), або від громад (22,4%) [2].

В Україні, на нашу думку, формується ліберальна модель університетської автономії та реалізується модель фінансування, орієнтована на створення вільного ринку в сфері вищої освіти. Таке положення відповідає класичній моделі неолібералізму, що передбачає поступове скорочення витрат на вищу освіту з паралельним впровадженням ринкових механізмів.

До ключових проблем впровадження університетської автономії можна віднести:

– пошук і досягнення оптимального балансу між автономією вузів, загальнодержавним і регіональним регулюванням, а також управлінням через спеціалізовані організації-посередники і громадські організації, що дасть змогу забезпечити компетентне обслуговування ряду особливих управлінських функцій (ліцензування, акредитація, моніторинг та оцінка якості навчання, збір статистичних даних і ін.);

– пошук адекватних вимогам сучасного автономії організаційно-правових форм вузів. На наш погляд, оптимальною формою є підприємницький університет;

– необхідність підпорядкування законам ринку і формування такого пакету знань, який буде затребуваний на ринку праці. У той же час, відбувається утиск фундаментальних досліджень, в яких ринок не зацікавлений. Подолання цих обмежень має бути компенсовано продуманим державним регулюванням, яке повинно націлювати університети на стратегічні потреби і інтереси суспільства;

– пошук і використання форм підзвітності вузів державі і суспільству, проблема відкритості і прозорості діяльності вузів;

– фінансова автономія передбачає свободу вищого навчального закладу використовувати фінансові кошти на свій розсуд. Однак, кошти отримані шляхом державного фінансування передбачають великий обсяг звітної документації та наявність певних критеріїв ефективності використання цих коштів. Гроші, отримані від бізнесу,

також в основному мають цільове призначення: підготовку 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 [4, с. 26–27];

- збереження наступності традицій автономії вузів і розвиток сучасних форм її реалізації;

- проблема розробки моделей автономії вузів, критеріїв, що є вирішальними для надання автономії, визначення її змісту та детермінант. Очевидно, що в рамках єдиної національної системи вищої школи повинні застосовуватися різні моделі автономії вузів, що враховують їх досягнення, традиції, організаційну культуру та ін.;

- проблема балансу зростаючої вузівської автономії з організацією управління всередині вузу (виборність керівних органів: ректора, ради вузу, деканів та ін. з обов'язковим врахуванням професійних якостей кандидата та його спроможністю вирішувати конфліктні ситуації).

Таким чином, на сучасному етапі суспільного розвитку в Україні зроблено перші кроки на шляху до побудови конкурентоспроможного ринку освітніх послуг. Закріплення на рівні закону академічної автономії вузів дає змогу сформуванню навчальних планів, що відповідають вимогам сучасного суспільства, з урахуванням потреб та запитів замовників освітніх послуг – роботодавців, оскільки компетентності, що в ході навчання має набути студент узгоджуються з роботодавцями. Такий підхід в подальшому дасть змогу сформуванню широкі перспективи впровадження інноваційної моделі розвитку та побудови підприємницьких університетів. А це, в свою чергу, у перспективі сприятиме формуванню потужних науково-практичних центрів та дослідницьких парків, що сприятимуть активізації досліджень та впровадженню їх у виробництво, а отже і розвитку економіки країни.

Бібліографічний список:

1. Арыстан И. Д., Арыстан М. И. Зарубежный опыт функционирования вузов в условиях университетской автономии. *Труды Международной научно-практической конференции «Интеграция науки, образования и производства – основа реализации Плана нации» (Сагиновские чтения №8)*. С. 228–230. URL: <http://repository.kstu.kz/xmlui/bitstream/handle/123456789/7073/228-230.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
2. Болонский процесс – структурная реформа высшего образования на европейском уровне. URL: <http://kpi.ua/bologna>
3. Васечко Л. І. Університетська автономія : зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Вісник КНУТД*. 2013. № 2. С. 217–223.

4. Верденхофа О. Р., Петрова М. М., Димитрова С. И. Аспекты автономии учебных заведений на рынок образовательных услуг. *International Journal of Innovative Technologies in Economy*. 2016. 2(4) April. С. 23–27.
5. Грудзинский А. О. Университет как предпринимательская организация. *Социологические исследования*. 2003. № 4. С. 113–121.
6. Задумкин К. А., Кондаков И. А. Региональная инновационная система : теория и практика формирования; под рук. д.э.н., проф. В. А. Ильина. Вологда : Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2008. 72 с.
7. Калятин В. О., Наумов В. Б., Никифорова Т. С. Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций. *Российский юридический журнал*. 2011. № 1 (76). С. 8–9.
8. Кондрашова О. И., Колонтаевская И. Ф. Зарубежный опыт инновационного развития вузов. *Альманах современной науки и образования*. 2013. № 11 (78). С. 91–93.
9. Лиссабонская декларация Университеты Европы после 2010 года : многообразие при единстве целей, 2007 г. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiHxeeZpqXbAhUObIAKHe0CBe8QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eua.be%2Ftypo3conf%2Fext%2Fbzb_securelink%2FpushFile.php%3FcuId%3D398%26file%3Dfileadmin%2Fuser_upload%2Ffiles%2FPublications%2FLisbon_declaration_Russian.pdf&usq=AOvVaw0hkgEgdFrshTtW1SZCqBMM
10. Подзигун С. Н. Теоретические аспекты развития рынка образовательных услуг в Украине в контексте иностранного опыта. URL: http://dspace.udpu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/6789/2801/1/TEORETYCHESKYE%20ASPEKTY%20RAZVYTYIa%20RYINKA%20OBRAZOVATELNYKh%20USLUH%20V%20UKRAYNE%20V%20KONTEKSTE%20YNOSTRANNOHO%20OPYTA_failu.pdf
11. Про академічну свободу і автономію вищих навчальних закладів : Лімський декларації (м. Ліма, 10.09.1988 р.). URL: http://auu.kma.mk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=112&lang=uk
12. Університетська автономія : кембриджський досвід і українські реалії. Інтернет-ресурс : офіційний сайт Українського католицького університету. URL: <http://ucu.edu.ua/media/2221/>
13. Управление в высшей школе : опыт, тенденции и перспективы развития. Аналитический доклад; Руководитель авторского коллектива В. М. Филиппов. М. : Логос, 2005. 540 с.

In the article the essence and main types (areas) of university autonomy are considered: academic, financial, organizational, personnel. Three models of autonomy, formed by world practice: liberal, centrist, and limited, are determined. The strengths and weaknesses of these models are determined. The main models of financing of higher education are considered. The model that has formed in Ukraine is determined. The main problems of university autonomy implementation are analyzed.

Keywords: education, democracy, decentralization, university, autonomy, entrepreneurial university, innovative model.