

## АКАДЕМІЧНІ СВОБОДИ ТА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ: НОВИЙ ФОРМАТ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН З ДЕРЖАВОЮ

*Світові тенденції спрямовано на розширення автономії університетів. Для України важливо на фоні постіндустріальних традицій сформуванню, спираючись на досвід розвинутих країн, нову модель розвитку вищої освіти, визначити ступінь незалежності університетів. Особливе місце в цьому посідає новий формат економічних відносин з державою, що окреслює джерела, масштаб і контекст державного фінансування. Проблемним залишається здатність університетів ефективно використовувати ресурси у виконанні їх основних завдань викладання, дослідження і послуг суспільству.*

**Ключові слова:** автономія університетів, розвиток вищої освіти, фінансові відносини з державою, джерела ресурсів.

*Мировые тенденции направлены на расширение автономии университетов. Для Украины важно на фоне постиндустриальных традиций сформировать, опираясь на опыт развитых стран, новую модель развития высшего образования, определить степень независимости университетов. Особенное место в этом занимает новый формат экономических отношений с государством, который очерчивает источники, масштаб и контекст государственного финансирования. Проблемным остается способность университетов эффективно использовать ресурсы в выполнении их основных заданий преподавания, исследования и услуг обществу.*

**Ключевые слова:** автономия университетов, развитие высшего образования, финансовые отношения с государством, источники ресурсов.

*World tendencies are directed on expansion of universities autonomy. For Ukraine it is important on a background of postindustrial traditions to form, leaning against experience of the developed countries, new model of higher education development, to define the degree of universities independence. The special place herein occupies a new format of economic relations with the state, that outlines sources, scale and context of the state financing. The problem is referred to an ability of universities to use resources effectively in execution their basic tasks of educating, providing research and services to society.*

**Key words:** autonomy of universities, development of higher education, financial relationships with the state, sources of resources.

**Постановка проблеми.** Історично склалося так, що за радянських часів створилися особливі традиції відносин держави й вищої освіти. Пануюча ідеологія розглядала вузи як засіб виховання та підготовки кадрів «нової» формації. Держава, формуючи жорсткі вимоги до структури, технології і якості освіти, виступала замовником та, здійснюючи нормативно-планове фінансування вищої освіти, була єдиним покупцем продукції закладів вищої

освіти. У рамках цієї парадигми забезпечувалося репродукування централізованих й детермінованих відносин всередині університетів та інститутів. Зміна соціально-політичного контексту держави тим не менше не вплинула істотно на зміст відношення держави до вітчизняної вищої освіти, що розглядається, переважно, як «фабрика» фахівців для задоволення потреб народного господарства.

Суперечність виникає з втрати початкового уявлення про вищу освіту та, зокрема, про її інститути – університети, які посідають своєрідне місце в системі соціально-економічних та культурно-історичних відносин. Воно походить від концепції «*Universitas litterarum*» фон Гумбольдта, яку було сформульовано на початку 18 ст. та яку було покладено в основу діяльності багатьох провідних університетів світу. Університет розглядається як унікальний самоврядний заклад з академічними місією й призначенням, він має бути морально та інтелектуально незалежним від політичної та економічної влади [7].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значна кількість вчених займається проблемами розвитку вищої освіти в Україні. Серед них: Головатий М.Ф., Грیشнова О.А., Данилишина Б.М., Журавського В.С., Згуровський М.З., Козоріз М.А., Кратт О.А., Куценко В.І., Левківський К.С., Лещук В. П., Мармуль Л.О., Оболенська Т.Є., Семів Л.К., Федорова В.П., Шаповалов А.П. При цьому значна увага приділяється реалізації принципів Болонського процесу та власне підвищенню якості освіти. Особливе місце посідають дослідження ролі держави в управлінні вищою освітою, зокрема у частині фінансування навчальних закладів. Разом з цим, практично не розглядаються питання державного управління у контексті світових тенденцій розвитку університетської автономії.

**Ціль статті,** з огляду на вказане, полягає у визначенні можливого формату відносин держави й університетів за умови формування академічних свобод та автономії.

**Виклад основного матеріалу.** Академічна свобода ніколи не була абсолютною [1]. Університетам дозволялася більша свобода самореалізації, ніж іншим суспільним інститутам, але лише в межах університету і тільки у викладанні й дослідженнях. Церква й держава часто загрожували та застосовували санкції, щоб управляти викладанням в середньовічних університетах. Академічна свобода рідко включала захист політичної та соціальної позиції.

Бачення університетів з часом трансформуються в усьому світі. Вони функціонують у середовищі, яке оцінює їх в термінах продуктивності й конкурентоздатності, від них вимагається бути прибутковими та сприяти економічній конкурентоспроможності й розвитку країн. Вища освіта стала більше приватним товаром, ніж суспільним благом: професорсько-викладацький склад розглядається як постачальник послуг, студенти – як їх споживачі [7].

Світова практика свідчить про те, що вища освіта є вагомим чинником соціально-економічного розвитку суспільства. У свою чергу, розвиток власне вищої освіти спирається на розуміння того, що університет є інституцією суспільства, і тому має знаходитися за межами державного втручання. Його відповідальність – це відповідальність перед суспільством.

За радянських часів переважно у формі профільних інститутів, які на плановій основі готували фахівців для тих чи інших галузей народного господарства, було створено потужну державну машину продукування кадрів. Уся вища освіта контролювалася державою. Успіхи, що досягалися в навчальній та науковій роботі, часом були вражаючими. Втім, залежність від держави, у тому числі й фінансова, виховувала залежність від державного замовлення. Відсутність конкуренції замінювалася на соціалістичне змагання з відповідними «бонусами» переможцям у вигляді збільшеного фінансування та різного роду пільг.

Народження нової держави, тим не менше, не вплинуло істотно на зміну суспільної функції вищої освіти. Інститути назвали університетами та через трансформаційну кризу й відсутність у держави коштів дозволили існування приватних вищих навчальних закладів. Цей сегмент вищої освіти, як здається, має високий рівень автономії. Тим більше, що він не контролюється суспільством як таким, хоча держава надає дозвіл на здійснення освітньої діяльності та намагається впливати на її якість через систему ліцензування й акредитації.

В Україні правила й регламенти, включаючи акредитацію, стандарти освіти, вимоги до рівня кваліфікації, і сувора дисципліна академічного процесу використовуються державою як інструменти адміністративного контролю. Часто інструмент стає важливішим, ніж власне регулювання [11]. Цей контроль посилюється, коли в освітньому просторі з'явилися, крім державних університетів, незалежні приватні вузи. Їх фінансова незалежність призводить до того, що влада намагається розробити додаткові інструменти і механізми прямого й непрямого контролю.

Отже, розвиток вищої освіти в країні спрямовується тим, що для державних університетів відсутній необхідний рівень автономії через високу фінансову й організаційно-адміністративну залежність. Вони зберігають риси державної машини постіндустріального типу. Приватні університети надто сильно залежать від ринку, що в країні, яку постійно трясє від фінансових негараздів, має короткотривалі очікування. За подібних умов ні державні, ні приватні заклади вищої освіти не можуть створити критичну масу забезпечення культурного, соціального та економічного прогресу країни.

Подібний стан слід розглядати як значний недолік постіндустріальної традиції. «Економіка знань», що формується, потребує підтримки й розширення університетської автономії, суперництва й різноманітності, гарантій якості, відповідальності та сталого партнерства з усіма учасниками суспільних відносин [5].

У сучасному суспільстві присутні чисельні варіанти побудови відносин держави та університетів. Втім, можна виділити декілька критичних компонентів автономії університетів. Серед них основними є [9]:

1. Організаційна автономія, що стосується внутрішньої стратегії та структури, призначення ректорів, проректорів та органів управління.
2. Академічна автономія, яка охоплює спеціалізацію вузу, кваліфікаційні рівні освіти, кількість студентів та навчальних дисциплін, критерії набору, квоти та гарантії якості.
3. Фінансова автономія, що пов'язана з порядком фінансування, проміжними фінансовими органами, фінансовою звітністю, рівнем незалежності у використанні фінансових ресурсів (призначення плати за навчання й оплати праці, права власності на фізичні активи, обмеження фінансових операцій, формування резервів й використання надлишкових коштів, кредитні й депозитні операції).
4. Автономія щодо комплектування персоналу, яка передбачає питання поповнення штату, відношення до статусу державних службовців, просування персоналу тощо.

Для України розширення автономії університетів є вкрай актуальним через те, що вона приєдналася до Болонської конвенції, яка проголошує автономію університетів та академічні свободи ключовим

фактором розвитку вищої освіти. Важливо, що це є основним шляхом, яким рухається вища освіта в Європі та переважно у світі. Затримка в реформуванні вищої освіти в країні створює системні перешкоди розвитку країни.

Одна із сучасних моделей відносини суспільство – університет – держава представлена на рис. 1 (наведено за [6]). З рис. 1 видно, що університет розглядається як автономне утворення, де держава контролює його стратегічні цілі й здійснює фінансування. Суспільство контролює університет через його відповідальність. Держава наглядає за адекватністю діяльності університетів вимогам суспільства. Реалізація подібного бачення демонструє комюніке Міністерства вищої освіти Великобританії: наша мета – гарантувати університетам необхідні ресурси, щоб вони мали можливість продовжувати виконувати широкий спектр своїх завдань: підготовку студентів до життєдіяльності як активних громадян в демократичному суспільстві, забезпечення їх здатності до особистого розвитку; створення і підтримка широкої й прогресивної бази знань; стимулювання досліджень та нововведень [8].

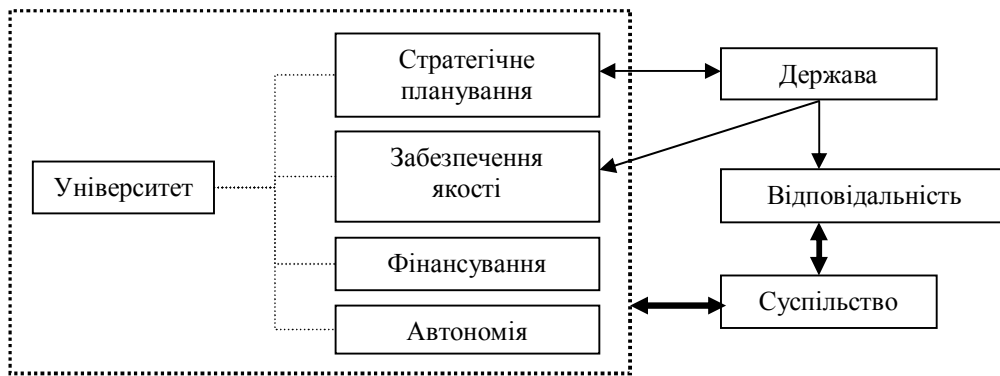


Рис. 1. Бачення університету та його відносин з державою

Бачення університету, зокрема академічна свобода та автономія, залишаються темою безперервних й відкритих діалогів між академічним світом й суспільством щодо необхідності досягнення нового контракту між суспільством та університетами [2; 3; 10; 15]. Відомі чисельні спроби оцінювання рівня втручання держави у вищу освіту, наприклад, аналіз, проведений щодо оцінювання ступеня впливу держави на основні компоненти, що визначають рівень академічної автономії університетів [2] за

20 країнами світу (табл. 1). Експертна оцінка ступеня автономності університетів України визначає її на рівні на 72 % вище за середню та у 4 рази вище за максимальний рівень автономії (8 для Канади проти 37 для України).

У залежності від ступеня впливу держави на напрям «адміністрування і фінанси» країни були розподілені на дві групи: з незначним впливом (середнє значення показника – 6,36 – група А) та з суттєвим впливом (10,6 – група В).

Таблиця 1

**Оцінки ступеня впливу держави на рівень академічної автономії університетів**

	Середня до максимальної			До середньої за групу		
	Група А	Група В		Група А	Група В	
		у цілому	Україна		у цілому	Україна
Керівний персонал (а)	14,1	50,0	77,8	0,47	0,97	1,09
Студенти (б)	29,1	52,0	100,0	0,96	1,01	1,40
Навчальні плани й навчання (с)	18,2	30,0	57,1	0,60	0,58	0,80
Академічні стандарти (д)	50,0	50,0	33,3	1,66	0,97	0,47
Дослідження й публікації (е)	23,6	46,0	60,0	0,78	0,90	0,84
Управління (ф)	27,3	50,0	80,0	0,90	0,97	1,12
Адміністрування й фінанси (г)	49,0	81,5	92,3	1,62	1,59	1,29

Примітки: (а) призначення/звільнення ректора, проректорів; призначення/звільнення професорів; оплата та умови праці; (б) стандарти прийому, норми відрахування та прийому, квоти для меншин, дисципліна студентів; (с) методи викладання та прийому іспитів, мова викладання, введення нових напрямів освіти, навчальні плани, вибір підручників; (д) вимоги до випускників, перевірки якості, акредитація установ та навчальних курсів; (е) відкриття аспірантури, пріоритети досліджень, специфічні теми досліджень, схвалення публікацій, обмеження на публічні заяви академічного штату; (ф) членство в керівних інституціях, контроль над керівними інституціями та над академічним управлінням, контроль над студентськими асоціаціями; (г) кількість студентів, у тому числі в специфічних напрямках освіти, припинення діяльності або злиття університетів, найменування нагород, обсяг курсів, тривалість навчального року, правила функціонування університету і регулюючі процедури, фінансові перевірки, бюджет університету, схвалення створення комерційних або венчурних підприємств, схвалення основних капітальних витрат, рівень плати за навчання, грошові виплати студентам.

Як видно, автономія університетів формується за усіма напрямками, крім адміністрування й фінансів, що належить до обмежень фінансових процедур й бюджетного законодавства, та крім академічних стандартів, що має забезпечувати відповідальність університетів перед суспільством. При цьому ступінь впливу держави на формування академічних стандартів значно вища в групі країн, що надають університетам більшу автономію. Протилежна ситуація спостерігається в Україні.

Аналіз регресії з включенням бінарної змінної (рівня ВВП на душу населення країни) показав доволі сильну залежність між ступенем впливу держави на адміністрування й фінанси від ступеня автономії за іншими напрямками. Звертає на себе увагу й те, що не встановлено залежності між рівнем ВВП на душу населення й ступенем фінансової автономії університетів.

Таким чином, сучасний стан автономії університетів визначається скоріше культурно-історичними традиціями та розумінням ролі університетів у суспільстві. Розширення автономії супроводжується підвищенням ступеня відповідальності університетів перед суспільством. Це забезпечується тією чи іншою мірою через системи оцінювання якості освіти та академічних стандартів.

Фінансові відносини держави з університетами є суттєвим чинником, що впливає на рівень автономії. У багатьох європейських країнах система фінансування університетів формується на основі трьох основних компонент (наприклад, [13]). Перша – це принцип таксометра або формульний принцип. Вважається, що його використання має ясні переваги, оскільки

дозволяє встановити обсяги фінансування у відповідності до прямих вимог щодо кількості і непрямих – щодо якості у вищій освіті. Втім, відмічається, що існує проблема з фактичними нормами фінансування: з одного боку, основні з них протягом останнього десятиліття постійно урізаються, з іншого – система критикується у зв'язку з відсутністю балансу та обґрунтованого розподілу ресурсів між різними сферами освіти.

Друга компонента системи фінансування – базові фонди (гранти). Вони є особливо важливими для безпеки бюджету університетів та забезпечення можливості здійснювати довгострокове планування. Крім того, базові фонди є істотними для структурних змін, що дозволяє університетам бути гнучкими і пристосовуватися до змін. Вони значною мірою обумовлюють якість і результати наукової діяльності. Разом з цим, існуючі проблеми фінансування пов'язуються, у цій частині, з порядком розміщення фондів у середовищі університетів. Зокрема, при призначенні фондів не використовуються показники результатів діяльності університетів, що послаблює спонукальні механізми і обмежує гарантії якості.

Третя головна компонента системи фінансування – зовнішні фонди. Вважається, що конкуренція університетів за ці фонди підвищує якість їх діяльності. Проте поточне розміщення конкурентних фондів часто концентрується на дуже вузьких як для університетської науки областях. Крім того, такі фонди в багатьох випадках не сприяють оригінальності, творчості й новизні досліджень. Тенденції до збільшення частки цих фондів створюють загрозу обмеження для університетів можливостей довгострокового планування і вимусить їх зосередитися на областях, де фонди є доступними замість того, щоб проводити дослідження там, де університети мають високу компетентність.

У цілому подібна система фінансування університетів відпрацьована практикою і, хоча має деякі недоліки, може розглядатися, якщо не як взірць, то в якості основи для пропозицій щодо формування фінансових відносин по вісі держава-університет в Україні.

Норми, встановлені в Україні, що стосуються кількості студентів на одного викладача, регулювання оплати праці й стипендій, процедури здійснення фінансової діяльності тощо, доволі жорсткі й обумовлюють високий рівень залежності університетів від держави. Використання формульного підходу до визначення основного обсягу фінансування, на перший погляд, зменшує таку залежність, бо фонди розподілятимуться поза практикою ручного управління. Втім, стимули, що спрямовуватимуть розвиток вищої освіти, будуть обумовлюватися структурою формули та включеними до неї показниками діяльності.

Формули, що використовують європейські країни, доволі складні. Так, заклади вищої освіти

Дані одержують фонди, у залежності від числа студентів, які складають поточні іспити [13]. «Викладацька» частка фондів визначається за принципом вартості одиниці, де грошова сума виплачується за кожного студента, який складає іспит. При цьому університети не отримують компенсацію за студентів, які не склали або не склали іспитів. Тариф, сплачений за складений іспит, істотно різниться за напрямками освіти і має три компоненти, які включають вартість власне навчання, устаткування та непрямі витрати (наприклад, адміністрація, будівництва). Поточні тарифи в основному визначаються історично. Через принцип загальної суми, що надається, і самоврядну природу університетів, вони вільні в переміщенні фондів між освітою, дослідженнями і загальними витратами. Фактично, університети розміщують фонди згідно з їх власними внутрішніми принципами, що посилює або послаблює стимули формульного фінансування.

У цілому при організації державного фінансування варто спиратися на принципи, що закладено в європейську систему забезпечення університетів необхідними фондами, яка ґрунтується на наступних принципах [4]:

1. Подвійного фінансування. Фінансування університетів складається з двох компонент: перша – основне фінансування, що пов'язане з об'єктивними критеріями й прозорими механізмами; друга компонента (відображається в контракті між державою й університетом) залежить від представлення університетами специфічних пропозицій або виходячи з політичних пріоритетів.

2. Диференціації. Держава взаємодіє з університетами й фінансує їх безпосередньо й індивідуально. Вона не розглядає їх як частки системи, але визнає специфічну природу кожного. Подібне диференціювання здійснюється відповідно до критеріїв розміру та якості діяльності.

3. Рівності. Держава має встановлювати однакові фінансові призначення для університетів з однаковими показниками діяльності.

4. Включення. Під час встановлення сум фінансування мають прийматися до уваги усі зареєстровані студенти.

5. Якості. Механізм фінансування має спонукати до підвищення якості діяльності університетів.

6. Простоти й прозорості. Методологія визначення обсягів фінансування має бути ясною й легкою в поясненні, зрозумілими мають бути критерії, що покладені в основу розміщення фондів.

8. Гнучкості. Методологія має, у межах встановленої структури формул, дозволяти корегування, яке буде обумовлюватися еволюцією відносин держави й університетів.

9. Ефективності. Методологія має забезпечувати належний та прозорий розподіл фондів.

У світлі руху України у напрямі розширення автономії університетів виникає низка питань, що є особливо актуальними. По-перше, слід

визначити джерела, масштаб і контекст фінансування. Очевидно, що виключно державне фінансування передбачає систему суспільного контролю якості діяльності університетів, наприклад, з боку незалежних інститутів. Джерела зовнішнього, крім державного, фінансування можуть стати недоступними за умови значних економічних коливань, тому обсяги коштів, що надаються державою, мають переважати в структурі університетського бюджету. Контекст фінансування формується показниками, що представляють результати діяльності університетів. Чисельні показники рейтингової оцінки не є основою, що забезпечить розвиток вищої освіти. Можливим шляхом розв'язання задачі буде публікація й широке обговорення системи фінансування. У всякому разі система показників має впливати з уявлення про роль університетів у сучасному житті.

По-друге, важливим питанням є здатність університетів ефективно використовувати ресурси у виконанні їх основних завдань викладання, дослідження і послуг суспільству. Практично тотальний контроль за використанням бюджетних коштів вітчизняними університетами здається не даниною історичним традиціям, а неготовністю суспільних механізмів, що створювали б вагомі стимули до належного використання ресурсів. З іншого боку, те, як використовуються фінансові ресурси, залежить від досвіду стратегічного планування, якого у вітчизняній практиці адміністрування вищої освіти не було.

**Висновки.** Розширення автономії університетів є вкрай актуальним для України. Це важливо, оскільки є основним шляхом, яким рухається вища освіта в Європі та переважно у світі. Затримка в реформуванні вищої освіти в країні не лише уповільнює процеси інтеграції країни, а, враховуючи історичну роль університетів, створює системні перешкоди розвитку країни.

Сучасний розвиток вищої освіти в країні обумовлюється тим, що через високу фінансову й організаційно-адміністративну залежність державні університети зберігають риси навчальних закладів постіндустріального типу. Приватні університети занадто залежать від ринку, що має короткотривалі очікування. Відтак, ні державні, ні приватні заклади вищої освіти не можуть створити критичну масу забезпечення культурного, соціального та економічного прогресу країни.

В Україні історично ступінь академічної свободи незначний (за всіма напрямками) порівняно з провідними країнами світу. Крім того, немає належного історичного досвіду адміністрування й фінансового управління, що може поставити під загрозу такі, що народжуються, тенденції до розширення автономії університетів. За короткий час ринок не в змозі створити адекватні механізми, що збалансовували б нетривалі очікування населення та довготривалі зобов'язання університетів перед

суспільством. Необхідна поступова й масштабна реформа вищої освіти в країні, де держава й університети на основі партнерства сформулюють прогресивну модель вищої освіти.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Altbach P.G. Academic Freedom in a Global Context: 21st Century Challenges. The NEA 2007 Almanac of Higher Education. – 8 p.
2. Anderson D., Johnson R. University Autonomy in Twenty Countries. Centre for Continuing Education. The Australian National University, 1998. – 41 p.
3. Autonomous Universities. Towards Peaks of Excellence. Preliminary Report of the Steering Committee to Review University Autonomy, Governance and Funding January 2005. – 100 p.
4. Caraça J., Conceição P., Heitor M.V., Magalhães L.T. A Contribution towards a Methodology for University Public Funding. Science and Public Policy. June 1996. – 28 p.
5. Commission (2006) Delivering on the modernization agenda for universities: Education, research and innovation, Brussels: COM(2006) 2008 final.
6. Katsikas Sokratis K. The Public University: Autonomy, Funding, Quality Assurance. University of Piraeus. Hellenic Quality Assurance Agency, 2008. – 11 p.
7. Maassen, P. and J.P. Olsen eds (2007) University Dynamics and European Integration, Dordrecht: Springer.
8. Ministers for Higher Education, London Communique, 18 May, 2007.
9. Nokkala Terhi. A snapshot of University autonomy in Europe. An EUA survey. 5th EUA Convention of European Higher Education Institutions. Prague 18-21 March 2009. – 25 p.
10. Olsen Johan P. Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. ARENA Working Paper, № 01, January 2009. – 35 p.
11. Osipian A. Corruption of the Politicized University: Lessons from the Orange Revolution in Ukraine. Munich Personal RePEc Archive. Vanderbilt University. 30 October 2008. – 46 p.
12. Report on the Seminar on External funding and University Autonomy. The Nordic University Association (NUS), The Nordic Association of University Administrators (NUAS), The OECD Program on Institutional Management in Higher Education (IMHE). June 2003. – 27 p.
13. Schmidt E.K., Langberg K., Aagaard K. Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study – Denmark. The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy University of Aarhus. November 2006. – 25 p.
14. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). University of Twente. – 228 p.
15. The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S. Aghion P., Dewatripont M., Hoxby C.M., Mas-Colell A., Sapir A. NBER Working Paper 14851. April 2009. – 58 p.

Рецензенти: Мармуль Л.О., д.е.н., професор,  
Горлачук В.В., д.е.н., професор

© Верланов Ю.Ю., Казарезов А.Я., 2009

Надійшла до редколегії 26.05.2009 р.