

DOI 10.26886/2414-634X.3(30)2019.4

UDC 378.433

ANALYSIS OF THE AUTONOMY OF UNIVERSITIES IN EUROPE

O. Vorobyova, PhD of Public Administration

Institute of higher education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Ukraine, Kiev

The article deals with the development of university autonomy in Europe, and it is determined that it actively influences the quality assurance of higher education and at the present stage of development justifies high demands from society. The importance of applying a systematic approach to the development of the concept of university autonomy is determined, as there are correlation relations between the components of autonomy and mutual influence. Indeed, the high level of financial autonomy allows the institution to make decisions on the number of employees and the level of remuneration, which correlates with the level of personnel autonomy, namely, the recruitment and career opportunities. The presence of highly skilled teaching staff gives hope for high-performance scientific developments and achievements in the preparation of students. Key words: higher education, autonomy, organizational autonomy, financial autonomy, staffing autonomy, academic autonomy.

кандидат наук з державного управління, Воробйова О. П. Аналіз розвитку автономії університетів у Європі / Інститут вищої освіти НАПН України, Україна, Київ

У статті розглянуто розвиток університетської автономії у Європі та визначено, що це активно впливає на забезпечення якості вищої освіти та на сучасному етапі розвитку виправдовує високі вимоги від суспільства. Визначено важливість застосування системного підходу до розвитку концепції університетської

автономії, адже існують кореляційні зв'язки між складовими автономії та взаємний вплив. Адже високий рівень фінансової автономії дозволяє закладу самостійно приймати рішення щодо кількості співробітників та рівня оплати праці, а це корелюється з рівнем кадрової автономії, а саме процедури прийняття на роботу та можливість кар'єрного зросту. Наявність висококваліфікованого науково-викладацького персоналу даю надії на високопродуктивні наукові розробки та досягнення у підготовці студентів. Ключові слова: вища освіта, автономія, організаційна автономія, фінансова автономія, кадрова автономія, академічна автономія.

Вступ. Згідно Європейської асоціації університетів (European University Association, EUA) «протягом останнього десятиліття відбулися декілька реформ університетського управління, як у національних системах, так і в самих установах, щодо відносин між університетами та державними органами та внутрішньою університетською організацією... Сприяння інституційної автономії як основного принципу продовжує залишатися актуальним і важливим, оскільки підтримує університетські цінності» [2]. Відповідно до Лісабонської декларації "Університети Європи після 2010 року: через різноманіття до спільних цілей" 2007 року (The Lisbon Declaration Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose) було запроваджено університетську автономію, яка включає: організаційну автономію (повноваження щодо академічної та адміністративної структури, керівництво та управління); фінансова автономія (повноваження щодо власності будівель, отримання позики, встановлювати плату за навчання); кадрова автономія (повноваження щодо самостійного найму та звільнення працівників та кар'єрне зростання); академічна автономія (повноваження щодо набору та

визначення загальної кількості студентів, визначати дати початку і закінчення програм, визначати та запроваджувати механізми забезпечення якості) [1].

Дослідження розвитку автономії закладів вищої освіти у ЄПВО розглядали В. Захарченко, М. Згуровський, С. Калашнікова, В. Ковтунець, В. Луговий, Ю. Рашкевич, Ж. Таланова, О. Шаров та ін. Проте слід зазначити, що ступінь розробки даної проблематики недостатній та потребує додаткових досліджень.

Формулювання мети статті та завдань. Основною метою є аналіз розвитку автономії закладів вищої освіти у Європі.

Виклад основного матеріалу статті. Звіт про дослідження, «Університетська автономія в Європі I» (Estermann & Nokkala 2009), що здійснено за підтримки Європейської асоціації університетів надавати дані «про інституційну автономію, яка має на меті дати можливість університетським практикам та політикам ефективно порівняти системи в Європі. З розвитком методології, що вимірює та оцінює різні рівні інституційної автономії в системах вищої освіти в Європі, цей проект наступає на нову основу. Вона має на меті залучити всіх зацікавлених сторін до більш глибоких дебатів щодо автономії і тим самим допомогти поліпшити системи вищої освіти. Вона надає інституційну перспективу автономії шляхом залучення університетського сектору, насамперед представленого конференціями європейських національних ректорів, на всіх етапах» [3].

Дослідження було проведено у 26 європейських країнах та проаналізовано 34 моделі університетської автономії. Проведене опитування надає актуальну інформацію про стан реформування, що відбувається у закладах, надає можливість здійснити порівняльний аналіз національної політики щодо впровадження університетської автономії, здійснити аналіз даних, визначити основні тенденції, та

шляхи подолання перешкод трансформаційним змінам. У даному документі зазначено, що «система показників автономії має на меті скористатися багатьма цілями, такими як порівняння національної політики та підвищення обізнаності між університетами. Він покликаний діяти як довідник для подальших досліджень і надавати порівнянний набір даних для встановлення зв'язків між автономією та іншими поняттями, такими як ефективність, фінансування, якість, доступ і збереження в європейській вищій освіті» [3]. Детальніше розглянемо основні тенденції.

Організаційна автономія. У звіті зазначається, що у більшості європейських країн університети відносно вільні приймати рішення щодо адміністративних структур та можливості формувати свої внутрішні академічні структури в рамках правових рамок. Існує тенденція до включення зовнішніх членів до процесу прийняття рішень університетами, особливо там, де університети мають подвійні структури управління. Це також вважається важливою формою підзвітності, але явно служить і іншим стратегічним цілям (зовнішні зацікавлені сторони також відібрані, щоб допомогти побудувати зв'язки для багатьох цілей з іншими секторами та промисловістю). Знайти правильний баланс і забезпечити ефективний і доречний спосіб включення зовнішніх зацікавлених сторін складе важливу частину поточних і майбутніх реформ управління. Що стосується лідерства, то подвійні структури управління (з певним типом розподілу влади між органами, які зазвичай складаються з ради чи сенату), на відміну від унітарних структур, зростають.

Фінансова автономія. У більшості країн університети отримують фінансування через блок-гранти, але є випадки використання бюджетів за виділеними позиціями без можливості змін (деякі країни Східної Європи та Східного Середземномор'я). У невеликій кількості випадків навіть самостійно отриманий дохід суворо регулюється. Можна зазначити, що

західноєвропейські університети мають більшу автономію щодо розподілу державного фінансування і меншу, що стосується плати за навчання. Східноєвропейські країни навпаки, отримують менше можливостей щодо розподілу державного фінансування, але більшу, коли питання стосується приватного фінансування (Латвія, Сербія). Загалом у країнах, де університети є власниками своїх будівель відсутня можливість самостійно приймати рішення щодо використання його як об'єкта для інвестиційного доходу, потрібен дозвіл відповідної державної установи, або є повна заборона такої діяльності. Що стосується підзвітності, то фінансова звітність перед державними органами є формою відповідальності університетів щодо розподілу фінансових ресурсів, процедура аудиту фінансової діяльності закладів здійснюється національним державним аудиторським агентством, приватним агентством чи відповідним підрозділом Міністерства освіти. Кадрова автономія. Загалом в університетах розміри заробітних плат визначаються урядами, адже майже в половині досліджених країн більшість співробітників має статус державних службовців. Аналіз показує, що існують значні відмінності у наборі персоналу, починаючи від більшого ступеня свободи до формалізованих процедур, а це негативно позначається на конкурентноздатності при наборі кадрів. Найбільші обмеження щодо кадрової автономії присутні в університетах Країн Середземномор'я. В основному, запровадження нових освітніх програм потребує дозволу схвалення певного міністерством чи відомства, що зазвичай пов'язане з питаннями фінансування. Разом з тим, у більшості країн університети мають повноваження завершувати освітні програми самостійно, хоча у певних країнах це також потребує дозволу відповідного міністерства. У більшості країн рішення про загальну кількість студентів приймає сам університет, іншим ці дані надають відповідні державні установи. Третя

частина проаналізованих європейських країн університети самостійно приймають рішення щодо кількості студентських місць на кожну дисципліну, у інших це може бути обмежено рамками процедури акредитації. У звіті зазначено, що «дослідження підтверджує існування загальної тенденції до збільшення автономії університетів у Європі, все ще існує велика кількість країн, які не надають своїм університетам достатньої автономії, тим самим обмежуючи їхню діяльність. Існують також випадки, коли автономія, яка раніше була надана, скоротилася. Досить часто існує розрив між формальною автономією та реальним ступенем здатності університету діяти з певною незалежністю. У ряді випадків значне збільшення заходів з підзвітності фактично обмежило автономію університетів, що свідчить про важливість пошуку правильного балансу з точки зору запровадження інструментів підзвітності» [3].

У наступний звіт European University Association (EUA) «University Autonomy in Europe II» (2011 р.) було розглянуто та проаналізовано 28 європейських систем вищої освіти. Потрібно уточнити, що за цей час у багатьох європейських країнах відбулися реформаційні зміни, що суттєво вплинули на стан галузі освіти. Організаційна автономія. Важливими змінами є включення до складу керівних органах установи зовнішніх членів, така ситуація є у більшості європейських університетів. Хоча деяких країнах потрібно схвалення державних установ щодо зовнішніх кандидатів. Помітна тенденція до зменшення кількості управлінських інституцій, але це не стосується країн Середземномор'я. Більшість закладів вищої освіти отримали можливість оформлювати статус юридичної особи. Зазвичай посада керівника закладу є виборною, проте може вимагати затвердження відповідним державним органом. Термін перебування на посаді визначається законом. Фінансова автономія. У більшості країн, що

досліджувалися основне державне фінансування відбувається за системою блокових грантів, постатейне бюджетування майже не застосовується. Фінансування зазвичай надається на один рік, що унеможлиблює довгострокове планування. Половина опитаних підтвердили можливість брати кредит (хоча є обмеження) та акумулювати фінансові надлишки. У більшості випадків заклади є власниками будівель, але потребують дозволу з боку відповідних державних органів. Кадрова автономія. У більшості опитаних спостерігається тенденція щодо самостійного обрання керівництва закладу, проте відсутні повноваження щодо самостійного визначення заробітніх плат. Лише невелика кількість закладів вищої освіти відмінили статус державних службовців своїм співробітникам. Самостійність щодо кар'єрного зростання також досить обмежена та регулюється затвердженим штатним розписом. *Академічна автономія.* Запровадження нових освітніх програм потребує підтвердження відповідного державного органу, четверта частина опитаних можуть надавати програми без попередньої акредитації, у більшості країнах акредитації є обов'язковою. Майже усі заклади мають повноваження відмінити освітні програми. Важливим конкурентоутворюючим фактором є вибір мови навчання, більша частина країн, долучених до опитування мають цю перевагу. Що стосується запровадження власних механізмів забезпечення якості, то лише чотири країни мають повноваження робити це самостійно. Для ефективної реалізації процесів реформування, що стосуються організаційної автономії важливим є, надання університетам повноважень щодо самостійного відборі зовнішніх представників у складі адміністративних органів та зменшення кількісної складової управлінських органів; для подальшого розвитку фінансової автономії потрібно збільшити період бюджетного фінансування; що стосується академічної автономії, то важливим є

встановлення оптимального балансу щодо самостійності університету [4].

Звіт European University Association (EUA) «University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017» аналізує дані про сучасний стан університетської автономії у 29 університетах ЄС. Розглянемо детальніше основні тенденції розвитку. Організаційна автономія. Важливим є зрівняння у правах зовнішніх та внутрішніх членів адміністрації (Франція), полегшення процедури призначення для зовнішніх членів (Литва, Італія, Швеція). В університетах Північної Європи самостійно обирають зовнішніх членів, але в деяких країнах вони повинні бути затверджені відовідною державною установою. Більшість опитаних закладів можуть реєструватися як юридичні особи, що значно розширює їхні можливості. Керівник зазвичай обирається установою самостійно, зовнішнього підтвердження вимагають у половини респондентів. Термін перебування на посаді визначений законодавчими актами. Дані дослідження вказують на позитивні зрушення щодо організаційної автономії університетів, та треба зазначити, що в Угорщині збільшилось втручання з боку держави у діяльність закладів вищої освіти. Фінансова автономія. Постатейне бюджетне фінансування університетів майже відсутнє, а здійснюється за блоково-грантовою системою майже в усіх країнах. Стабільно залишаються обмеження щодо отримання кредитних коштів, проте збільшилась кількість країн, де дозволили зберігати надлишкові кошти. Питання власності та можливості розпоряджання будівлями позитивно рухається лише у Латвії, Литві, Франції Фінляндії. Не можна дати однозначної відповіді на питання щодо плати за навчання – відповіді респондентів дуже різняться. Плату за навчання скасували у Естонії та університеті Північний Рейн-Вестфалія в Німеччині, збільшення плати за навчання відбулося в університетах Ірландії та Англії. Проте майже

всі опитані підтверджують, що самостійні у визначенні плати за навчання для іноземних студентів. Аналізуючи дані дослідження, можна зробити висновок, що зберігається негативна тенденція щодо фінансування закладу на один навчальний рік, що унеможлиблює довгострокове планування. Кадрова автономія. Важливо зазначити тенденцію щодо подальшого скасування статусу державних службовців (Люксембург, Австрія). Самостійними щодо встановлення заробітних плат є університети Швеції, Польщі та Люксембургу. Менша половина респондентів підтверджують збільшення повноважень що стосуються кар'єрного зростання персоналу, інша частина стверджують про можливість руху за кар'єрними сходами виключно коли є вільні позиції, адже це обмежено кількістю посад згідно штатного розпису. Академічна автономія. Більшість респондентів самостійно визначають загальну кількість студентів, та потребують проходження акредитації для включення нових програм до навчального процесу, не потребують акредитації у Ісландії, Естонії та Фінляндії. Позитивним є можливість самостійного вибору зовнішніх механізмів забезпечення якості та власні повноваження щодо припинення дії програми. Білша половина респондентів підтвердили можливість обирати мову навчання. Отже потрібно зазначити, що найбільших досягнень процесу автономізації закладів вищої освіти стосуються академічної автономії, а враховуючи темпи процесу розвитку зовнішнього забезпечення якості ця тенденція буде посилюватися. У звіті вказується на те, що «деякі країни досягли відносно високого ступеня автономії університетів у всіх або більшості з чотирьох розглянутих аспектів, система показників дозволяє визнати, що не існує єдиної моделі, яка б сприяла автономії, складний економічний контекст впливає на автономію по-різному, поза фінансовими питаннями, державні органи виявляють більшу

спрямованість через механізми фінансування, тоді як процеси концентрації та злиття» [5].

Аналізуючи дані дослідження, можна визначити основні перешкоди на шляху розвитку університетської автономії у країнах ЄС: існує велика кількість законодавчих обмежень щодо функціональних обмежень задля університетської автономії; розроблення системи показників результато-орієнтованого фінансування закладів; існує потреба з боку відповідних державних органів зняти обмеження, що унеможливають розвиток кадрової та інституційної складової університетської автономії.

Висновки. Аналізуючи дані дослідження можна зробити висновки, що розвиток автономії університетів активно впливає на забезпечення якості вищої освіти та на сучасному етапі розвитку виправдовує високі вимоги від суспільства. Проте потрібно зауважити про важливість застосовувати системний підхід до розвитку концепції університетської автономії. Існують кореляційні зв'язки між складовими автономії та взаємний вплив. Високий рівень фінансової автономії дозволяє закладу самостійно приймати рішення щодо кількості співробітників та рівня оплати праці, а це корелюється з рівнем кадрової автономії, а саме процедура прийняття на роботу та можливість кар'єрного зросту. Наявність висококваліфікованого науково-викладацького персоналу даю надії на високопродуктивні наукові розробки та досягнення у підготовці студентів. Подальші перспективи дослідження стосуються аналізу розвитку автономії закладів вищої освіти в Україні.

References:

1. Лісабонська декларація «Університети Європи після 2010 року: через різноманіття до спільних цілей». Retrieved from http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon_Declaration.pdf (2019, March, 12)
2. *European University Association*, Retrieved from <https://eua.eu/issues/4:autonomy-and-governance.html> (2019, March, 12)
3. *University Autonomy in Europe I Exploratory* Retrieved from STUdy http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf (2019, March, 14)
4. *University Autonomy in Europe II - The Scorecard*, Retrieved from <https://www.eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf> (2019, March, 14)
5. *University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*, Retrieved from <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf> (2019, March, 16)